UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

(Étude de Droit constitutionnel comparé)

Thèse pour le Doctorat

PAR

M. Hippolyte SIVAN

Avocat au Barreau de Marseille

MARSEILLE

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE BARLATIER

19, Rue Venture, 19

1902

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

(Étude de Droit constitutionnel comparé)

Thèse pour le Doctorat

PAR

M. Hippolyte SIVAN

Avocat au Barreau de Marseille

ACAD. LUGDUNAT. REIT.

MARSEILLE

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE BARLATIER

19, Rue Venture, 19

1902

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547006_0035

A MA MÈRE

SOMMAIRE

Pages.

BIBLIOGRAPHIE IX

Angleterre.

CHAPITRE I. — *Pourquoi l'institution des sous-secrétariats a-t-elle plus d'importance en Angleterre que dans les autres pays ?* 4

A. — Cette importance résulte d'abord d'une nécessité constitutionnelle. 5

B. — Elle est en second lieu le fruit de nécessités matérielles. 14

CHAPITRE II. — *Aperçu historique et organisation actuelle des sous-secrétariats anglais* 19

1°). Origine probable des sous-secrétariats . . . 19

2°). Division des sous-secrétariats en politiques et permanents. 23

3°). Description des sous-secrétariats 23

I. — Sous-secrétaires d'État proprement dits. 24

II. — Secrétaires des départements autres que les secrétariats d'État. 26

III. — Personnages jouant, par certains côtés, le rôle de sous-secrétaires d'Etat 32

CHAPITRE III. — *Situation et rôle des sous-secrétaires d'Etat dans la vie politique.* 36

1°). Place des sous-secrétaires politiques dans l'ensemble ministériel. 36

2°). Les sous-secrétaires d'État et la fonction législative. 40

3°). Les sous-secrétaires d'Etat au Parlement . . 47

A). Dans quelle mesure on peut dire qu'ils assurent la représentation du gouvernement dans les deux branches de la législature. . . 47

B). Rôle des sous-secrétaires dans les chambres : — quand ils y siègent seuls — ou en même temps que leurs ministres 52

4°). Traitement des sous-secrétaires politiques ou parlementaires 64

CHAPITRE IV. — *Les sous-secrétaires d'Etat agissant comme agents administratifs supérieurs.* . . 65

1°). Caractère des sous-secrétaires permanents . 65

2°). Rôle actif des sous-secrétaires politiques, et permanents dans l'administration 69

3°). Tableau de la marche d'un document officiel 75

4°). Responsabilité des sous-secrétaires permanents 80

5°). Traitement 81

CHAPITRE V. — *Les sous-secrétaires d'Etat et la discipline des partis. — Le patronage. — Les whips* 82

1°). Le Patronage. 83

2°). Les whips. Le secrétaire du patronage de la Trésorerie 90

CONCLUSION. — Les sous-secrétaires d'Etat et le génie politique anglais. 109

France.

PREMIÈRE PARTIE (Histoire).

CHAPITRE I. — *Coup d'œil général sur l'histoire du Sous-Secrétariat français* 116

1re période — de 1816 à 1830. 118
2me » » 1830 à 1848. 120
3me » » 1848 à 1852. 123
4me » » 1870 à nos jours 125

CHAPITRE II. — *Quelle a été, en France, la situation juridique des sous-secrétaires d'Etat* ? 129

A. — Nomination et délégation des pouvoirs. . 129

B. — Les sous-secrétaires d'Etat ont été des autorités administratives. 135

A.) — Sous-secrétaires d'Etat à délégation générale. 139

Comparaison avec les secrétaires-généraux de ministères. 143

B.) — Sous-secrétaires placés à la tête de services non érigés en ministères, mais rattachés à un département ministériel 145

Le sous-secrétariat actuel des Postes et Télégraphes. 148

C.) — Les sous-secrétaires d'Etat ont joué un rôle politique 150

Traitement des sous-secrétaires d'Etat. . . 157

CHAPITRE III. — *Emancipation d'un sous-secrétariat. — Histoire de la création du Ministère des Colonies*. 158

A. — De 1882 au décret du 19 mars 1889. 161

B. — Du décret du 19 mars 1889 à la création du ministère des colonies, 20 mars 1894 167

DEUXIÈME PARTIE (Théorie).

CHAPITRE I. — *De l'utilité en France des sous-secrétaires d'Etat* 182

CHAPITRE II. — *Délégation des Pouvoirs aux sous-secrétaires. Portée et limites de la délégation.* . 190

1°). De qui doit émaner la délégation. Du chef de l'Etat. 191

2°). Portée et limites du droit de délégation du chef de l'Etat 207

A). Limites légales 208

B). Limite imposée par les nécessités administratives 210

CHAPITRE III. — *Les sous-secrétaires d'Etat doivent être des personnages politiques ; des sortes de sous-ministres* 213

Théorie du sous-secrétaire d'Etat fonctionnaire . 213

Critique 1°). Les sous-secrétaires d'Etat doivent faire partie du Parlement 220

2°). Et du gouvernement. Et être associés aux divers événements de la vie politique et parlementaire 224

CONCLUSION. — *Le sous-secrétariat école d'apprentissage pour les futurs ministres* 234

Italie 237
Belgique 239
Allemagne 241
Etats-Unis. 248
Russie. 255
Pays divers 256

Liste chronologique des sous-secrétaires d'Etat français. 257

BIBLIOGRAPHIE

ANGLETERRE

De Franqueville. — Le Parlement et le Gouvernement britanniques. — Le Régime des Travaux Publics en Angleterre.

Bagehot. — La Constitution anglaise.

Alpheus Todd. — On Parliamentary government in England et traduction française sur l'édit. de Spencer Walpole. Paris, 1900.

Erskine May. — Histoire de la Constitution anglaise. — Parliamentary practice.

Fischel. — La Constitution d'Angleterre.

H. D. Traill. — Central government (the English citizen). London and New-York 1887.

Lowell. — Government and parties in continental Europe.

Hansard. — Parliamentary debates. — Passim.

Colonial office list de 1895.

Chamber's journal. Année 1868, 26 décembre. The Whips.

Fraser's magasine, vol. 24, new series, p. 113 (note W. Adam).

Escott. — England, vol. 2.

Disraeli Lord G. Bentinck, 4e édit.

Ritchie. — Modern Statesmen.

Saturday review du 17 février 1872.

Th. Karcher. — Etudes sur les institutions politiques et sociales de l'Angleterre.
Albany de Fonblanque. — L'Angleterre, son gouvernement, ses institutions.
Emile Cossé. — Etudes constitutionnelles.
Laugel. — L'Angleterre politique et sociale.
Boutmy. — Etudes constitutionnelles.
Dicey. — The law of the Constitution.
Anson. — Law and custom of the Constitution.

FRANCE

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel.
F. Moreau. — Précis elémentaire de droit constitutionnel.
Ducrocq. — Droit administratif.
Maurice Block. — Dictionnaire de l'Administration.
Batbie. — Cours de droit administratif.
Eugène Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.
Poudra et Pierre. — Traité pratique de droit parlementaire.
Revue critique de législation, année 1894, p. 324 à 325. — Examen doctrinal, par M. Brémond.
Revue politique et parlementaire de 1895. — Article de M. du Vivier de Strel sur les sous-secrétariats d'Etat.
Charles Coet. — Le respect de la loi par l'Exécutif. Meulan, 1897.
Muel. — Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans.
L. d'Haucour. — Gouvernements et ministères de la troisième république française.
Hauriou. — Droit administratif. — Note sous l'affaire Mogambury. — Conseil d'Etat, 2 décembre 1892. — Sirey, 1894-3-97.
Lafferriere. — Traité de la juridiction administrative.

DALLOZ. — Répertoire général et Supplément. — V° ministère et sous-secrétaire d'Etat. — Code des Lois politiques et administratives. — V° Organisation des pouvoirs publics et sous-secrétariat d'Etat des Postes et Télégraphes.

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France.

BÉQUET. — Répertoire général du droit administratif.

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES de l'Annuaire, du Bulletin des Lois, du Moniteur, du Journal Officiel.

REVUE DES DEUX MONDES du 15 décembre 1835.

DICTIONNAIRE GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION DE BLANCHE. — Au mot administration, note de M. Boulatignier.

PAYS DIVERS

DUPRIEZ. — Les ministres dans les principaux pays.

H. HERVIEU. — Les ministres.

DESAINS. — Organisation ministérielle en France et à l'étranger.

SENTUPERY. — L'Europe politique.

AUGUSTE CARLIER. — La république américaine.

WEBSTER ELMES. — The executive departments of the United States at Washington.

JAMES BRYCE. — The American commonwealth et traduction française. Paris, Giard et Brière, 1900-1901.

LABAND. — Le droit public de l'Empire allemand. Edition française. Paris, Giard et Brière, 1900.

ANATOLE LEROY-BEAULIEU. — L'Empire des Tzars et les Russes.

LES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

ANGLETERRE

Je voudrais, dans cette étude, mettre en lumière un coin assez peu connu de la pratique constitutionnelle anglaise, décrire quelques-uns de ces nombreux usages autour desquels gravite la vie politique de nos voisins ; usages et conventions qu'on ne trouve énumérés dans aucun code définitif, mais sur l'application desquels un homme d'Etat anglais ne se trompe jamais, de même qu'un homme du monde, un gentleman observe, sans hésiter, les règles du savoir-vivre et de la civilité (1).

Nous aurons, il est vrai, à examiner, en cours de route, certaines dispositions de loi écrite (statute), notamment en ce qui concerne les questions de compatibilité ; mais, tout ce qui a trait au fonctionnement même des sous-secrétariats, le secret de leur vie quotidienne, les multiples manifestations de leur activité, tout cela obéit à la loi coutumière.

La loi coutumière elle-même se compose de deux éléments : la *Common law* proprement dite, dont les règles sont reconnues et sanctionnées par les tribu-

(1) Dicey. The Law of the Constitution.

naux, et les *Understandings*, c'est-à-dire un ensemble d'usages ou conventions que la pratique observe, mais dont les tribunaux n'assurent pas l'exécution (1).

De même c'est la coutume seule qui régit la composition, le mode de réunion et de délibération du Cabinet. L'existence du Cabinet n'a aucun caractère légal. D'après les Statuts, le pouvoir de gouverner appartient au monarque, assisté de son conseil privé ; or, aujourd'hui, le conseil privé, très nombreux, ne se réunit presque plus, le roi a cessé d'assister aux réunions des ministres. La direction des affaires appartient effectivement au Cabinet, lequel est inconnu de la loi constitutionnelle. — Il en est de même de la division du Parlement en deux Chambres. Cette séparation, quoique très ancienne, n'est pas sanctionnée par la loi.

Un autre trait original de la Constitution anglaise, c'est sa plasticité. Elle découle de l'esprit coutumier.

Toute loi écrite est forcément rigide. Pareille à ces cristaux dont les facettes sont arrêtées par des plans nets et bien polis, elle revêt une allure d'immuabilité que le temps n'altère pas. Pour changer cette constitution explicite, il faut légiférer.

Au contraire, une Constitution, comme celle de l'Angleterre, qui se fonde en majeure partie sur le simple usage, est admirablement propre à subir les modifications graduelles amenées par les vissicitudes de la vie nationale, sans que le législateur ait à intervenir pour sanctionner ces changements.

Ajoutez à cela que l'esprit anglais n'aime pas abroger ce qu'il édifie. On voit, à côté de vieilles institutions, coexister des créations récentes qui ont rendu les premières inutiles. Il en résulte une surcharge, un amas

(1) Anson. Law and Custom of the Constitution.

chaotique, qui rend bien compliquées les recherches du juriste. Mais les Anglais ne s'en plaignent pas : ils ont, par dessus tout, le génie traditionnel.

En somme, ce qu'on appelle la Constitution anglaise apparait comme quelque chose à la fois de très simple et de très enchevêtré. Très simple, si l'on envisage les trois ou quatre règles fondamentales du gouvernement, règles qui peuvent se formuler en quelques mots très concis et très clairs. Très enchevêtrée, si l'on veut pénétrer au cœur des organes vivants du système politique. On a alors, devant soi, une trame inextricable de ministères, de secrétariats, de comités, de bureaux, de conseils qui se superposent, se doublent, se répètent, chaque élément gardant sa place ou se mêlant à d'autres pour former un groupe, sans que la machine totale soit troublée dans sa marche.

« La Constitution anglaise, « dit M. Boutmy », est « toujours en mouvement et en oscillation et se prête « merveilleusement au jeu de ses différentes parties. « Sa solidité vient de sa souplesse : elle plie et ne « rompt pas. Elle se maintient, non par la vigueur de « ses affirmations, mais par le vague étudié de ses « réticences » (1).

Je me suis efforcé, dans les chapitres qui suivent, de montrer le jeu de ces sous-secrétariats anglais, tels que la pratique m'a paru les révéler.

(1) *Etudes Constitutionnelles*, p. 35

CHAPITRE I

Pourquoi l'institution des sous-secrétariats a-t-elle plus d'importance en Angleterre que dans les autres pays ?

Une étude comparée des sous-secrétariats d'Etat dans les divers pays permet de constater que cette institution occupe dans le droit public anglais une place prépondérante ; née à peu près en même temps que les grands offices de l'Etat, elle a suivi l'évolution du gouvernement parlementaire et son développement coïncide avec celui du système représentatif. Dans les autres pays, les sous-secrétaires n'ont, le plus souvent, qu'une existence intermittente (comme en France) et fréquemment mal définie ; en Angleterre, ils sont une partie intégrante de l'ensemble administratif et politique, organes se mouvant dans un cercle d'action déterminée et participant pour une large part à la marche des services publics. Ils sont d'abord très nombreux, chaque ministère en ayant deux, quelquefois trois ; et surtout ils sont à attributions différentes, tantôt politiques, tantôt exclusivement administratives, ce qui a l'avantage de corriger une imperfection inhérente au sous-secrétariat, à qui l'on a souvent reproché d'être une fonction hybride, ne pouvant se réclamer ni de la politique, ni de l'administration.

A. — Nécessité constitutionnelle.

Si les sous-secrétariats ont une telle importance chez les Anglais, la raison peut en être tout d'abord recherchée dans la coutume constitutionnelle elle-même. Cette coutume veut que les départements ministériels, au moins les plus importants, aient des représentants autorisés dans chacune des branches du Parlement ; d'autre part, cette même coutume ne donne à un ministre entrée dans une Chambre qu'autant qu'il en est membre ; comme conséquence, il a bien fallu, pour assurer la représentation, donner aux ministres des seconds, sortes de lieutenants politiques, pour les remplacer et parler en leur nom dans la Chambre dont ils ne faisaient pas eux-mêmes partie.

Et l'on eut ainsi les *sous-secrétaires politiques ou parlementaires.*

Il est bon d'insister sur les divers termes de l'explication qui précède.

1°). — C'est un axiome du droit constitutionnel anglais que la présence des ministres responsables dans les deux Chambres de la législature est une obligation fondamentale dans le système politique (1). Les historiens (Stubbs, Hallam, Macaulay), et les juristes (Todd, Erskine May) ont montré, dans des pages magistrales, les étapes successivement franchies par cette règle, les lenteurs et les difficultés qui ont retardé son épanouissement complet ; je n'ai pas l'intention de retracer, même sommairement, d'après ces illustres auteurs, l'évolution de cette coutume à travers les évè-

(1) Todd : on Parliamentary government in England. T. II, p. 233.

nements de l'histoire. Ce récit m'entraînerait trop loin. Je signale seulement qu'il faut arriver jusqu'à la Révolution de 1688, qui plaça la maison d'Orange sur le trône britannique, pour trouver une consécration définitive de la présence des ministres au Parlement. En 1693, le roi Guillaume III constitue le premier ministère homogène composé uniquement de whigs et, pour la première fois aussi, on voit les communes faire un cordial accueil aux ministres de la couronne, afin que ceux-ci pussent représenter les grands intérêts du pays dans cette assemblée et répondre pour eux (1). Depuis lors, cette règle est un article capital du bréviaire de l'homme d'Etat.

Son importance saute aux yeux. Le gouvernement parlementaire ou de Cabinet s'appuie sur un petit nombre de principes coordonnés dont l'assemblage forme un système cohérent : la pierre angulaire du système est la responsabilité des ministres devant le Parlement. Cette règle, longtemps contrariée par les tentatives despotiques des monarques anglais qui se résignaient de mauvaise grâce au rôle de rois purement régnants, est aujourd'hui le principe fondamental de la Constitution. « C'est au moyen de l'introduction des ministres de la couronne dans le Parlement, dans le but d'y représenter l'autorité de la couronne et de mettre le gouvernement en relation directe avec cette assemblée que la responsabilité des ministres pour chaque acte du gouvernement est assurée et mise en jeu » (2). Le Parle-

(1) Todd. on parliamentary government in England T. II, p. 86.

De Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement Britanques. I, p. 559 et suiv.

(2) Alpheus Todd. On parliamentary government in England. T. II, p. 231.

ment représente, ou est censé représenter, la volonté réfléchie de l'ensemble de la nation ; qu'y a-t-il de plus propre à maintenir les gouvernants dans le respect de cette volonté que de les mettre face à face avec les assemblées parlementaires dont chaque membre pourra les interroger et les rappeler, s'il y a lieu, à l'observation des ordres exprimés par la majorité ? Ce contact de tous les moments est indispensable pour assurer un bon gouvernement, non pas un gouvernement abstraitement parfait, mais un gouvernement conforme à la conscience nationale, matérialisée dans ses assemblées. Un ministre accomplit-il un acte suspect ? le lendemain un Lord ou un Commoner lui demandera des explications, et, si elles sont jugées insuffisantes, un vote de blâme ou de non confiance l'avertira qu'il a perdu la confiance de la Chambre, et qu'il doit résigner ses fonctions (1).

D'un autre côté, les ministres, étant investis de la part active du pouvoir exécutif, sont les dépositaires de tous les secrets d'Etat et ont accès aux sources les plus hautes d'informations sur toutes les questions de politique intérieure et extérieure. Cette qualité les désigne pour être les guides naturels du Parlement dans ses votes, ses discussions, ses délibérations ; grâce aux renseignements précieux et raisonnés qu'ils apportent à

(1) Il est même à remarquer que le Parlement accorde et conserve d'autant plus volontiers sa confiance au gouvernement que les départements exécutifs sont mieux représentés dans son sein. Todd nous dit que, lorsque le *Poor Law Board* n'était pas représenté à la Chambre des Communes, une série continuelle d'attaques vexatoires étaient dirigées contre ce département ; mais que dès qu'il y eut pour ce service un représentant parlementaire, la plupart de ces attaques cessèrent et par la suite la besogne y fut toujours faite à la satisfaction générale du pays.

leurs collègues des deux Chambres, ceux-ci peuvent se former une opinion profonde et solide sur toutes les affaires. Et c'est ainsi que les ministres sont amenés à jouer le rôle de « leaders » dans les Chambres, c'est-à-dire à avoir la haute main dans la direction (management) de leurs travaux.

La présence des ministres au sein du Parlement doit avoir lieu en principe dans les deux branches de la Législature. On est volontiers porté à exagérer l'effacement de la Chambre des Lords et à ne lui attribuer qu'un rôle nominal ; l'immense développement du pouvoir et de l'autorité des communes dans les derniers siècles a, sans doute, eu comme corollaire un affaiblissement concomitant de la Chambre Haute. Mais l'influence de celle-ci est loin d'être anéantie : la preuve en est qu'une bonne partie des ministres de Cabinet,et non les moins considérables, sont choisis dans son sein. Et la pratique veut que les départements exécutifs, au moins les plus importants, y soient toujours représentés (1).

C'est qu'en effet, à un point de vue théorique, la Chambre des Lords est l'égale de la Chambre des Communes. Elle partage avec celle-ci et le roi l'exercice du pouvoir législatif — initiative ou amendement, adoption ou rejet de toute mesure votée par l'autre Chambre. — Sans doute, elle ne peut pas renverser un ministère. Mais elle peut, et c'est là que s'affirme son rôle bienfaisant, s'opposer au vote d'une mesure importante votée par l'autre Chambre, et contraindre le gouvernement à demander au souverain la dissolution de cette dernière. Les nouvelles élections donnent l'opinion du pays dans le débat, et, suivant la composition de la nou-

(1) Todd. On Parl. government in England. T. II, p. 250.

velle Chambre, le Cabinet devra se retirer. La Chambre des Lords, en rendant nécessaire par son opposition la consultation des collèges électoraux, peut contribuer ainsi indirectement à renverser le Cabinet ; en cas d'échec, elle aura tout au moins retardé l'action gouvernementale (1). Enfin, la Chambre des Lords forme le Conseil permanent de la couronne, et son pouvoir judiciaire comme Cour suprême d'appel du royaume suffirait à lui seul pour entretenir son prestige. C'est là une première raison pour que la Chambre des Lords puisse légitimement revendiquer la représentation, dans ses rangs, des grands départements exécutifs.

De plus le gouvernement parlementaire ne peut fonctionner que grâce à une harmonie étroite entre les pouvoirs législatif et exécutif qui, par une action réciproque, s'influencent et se contrebalancent l'un l'autre. Cette harmonie doit exister entre le gouvernement et les deux Chambres : le meilleur moyen d'éviter des conflits partiels est d'assurer une représentation adéquate dans chacune d'elles.

Enfin, cette représentation, en partie double, permet aux ministres leaders des Chambres d'exercer une direction parallèle sur les travaux de l'une et de l'autre. Il n'y a qu'un seul leader dans chaque Chambre, mais il est aidé dans cette tâche par ses collègues membres du gouvernement.

Voilà le principe ; nous verrons, par la suite, les

(1) En 1894, à l'occasion du vote du Home rule que Gladstone avait obtenu de la Chambre des Communes, les Lords rejetèrent la loi. Et, dans les élections qui suivirent la dissolution des Communes, il arriva que l'assemblée aristocratique avait eu raison contre la Chambre élective dans l'appréciation du sentiment public.

exceptions et les limitations qu'il subit dans la pratique.

2°). — Admettons, pour le moment, la nécessité absolue pour un département ministériel d'être représenté dans les deux Chambres. En France, tout serait dit : l'homme d'Etat chargé d'un portefeuille assiste tantôt aux séances du Sénat, tantôt à celles de la Chambre des députés, suivant la gravité des débats qui s'y déroulent. Peu importe sa qualité de sénateur ou de député : on a même vu des ministres qu'aucun lien ne rattachait au Parlement et il n'est jamais venu à l'idée de personne de leur contester le droit d'entrer et de prendre la parole dans les deux Chambres indifféremment. C'est que notre Loi Constitutionnelle leur donne expressément ce droit (1). En Angleterre, il en va tout autrement. Un ministre n'a d'accès que dans la Chambre dont il fait lui-même partie ; comme l'usage veut que tous les membres du gouvernement soient pris dans le sein des législateurs, tout ministre a, de ce fait, entrée dans une Chambre (2) ; mais il ne l'a pas dans l'autre. Chez nous, un député qui ne serait pas ministre ne pourrait franchir les portes du Palais du Luxembourg et vice-versa ; en Angleterre, on a beau

(1) Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. (Loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 6).

(2) Une fois qu'il a été réélu. Car, en vertu du Statut d'Anne, les membres de la Chambre des Communes qui acceptent une fonction salariée dépendant de la couronne perdent leur siège, mais peuvent être réélus si leur fonction n'est pas incompatible par ailleurs avec leur mandat de Commoner. Les ministres sont soumis à la réélection comme les autres serviteurs de la Couronne et, tant qu'ils n'ont pas été renvoyés par leurs électeurs, ils ne peuvent entrer dans la Chambre.

être ministre, cette qualité ne suffit pas pour ouvrir les portes de l'assemblée où l'on n'a pas son siège (1).

La raison d'être de cet usage est difficile à trouver. On peut toutefois en donner une explication déduite de la conception particulière que les Anglais se font de leur ministère ou Cabinet.

Les premiers auteurs qui étudièrent la constitution britannique, Locke, et, après lui, Montesquieu et Blackstone, y crurent voir une séparation complète des pouvoirs, et leurs idées, transportées au-delà des mers, inspirèrent les fondateurs de la république américaine. Mais, depuis longtemps, on a laissé de côté les idées toutes faites, et, au lieu d'une séparation tranchée, on a vu une union étroite, une collaboration intime et constante des pouvoirs. Qu'est-ce que le Cabinet anglais ? « La réunion d'un certain nombre de « conseillers privés, choisis parmi les membres du « Parlement, par l'entremise desquels le souverain « gouverne le pays (2) ». C'est une sorte de comité permanent du Parlement, le plus considérable de tous, investi de ses attributions par le roi, agissant en sa double qualité de chef du pouvoir exécutif et de partie à la législature (3). Non seulement le Cabinet anglais est choisi à l'instigation du Parlement, mais il en émane directement ; la qualité de ministre ne voile pas

(1) En 1834, un membre de la Chambre des Communes proposa une loi qui eût donné aux ministres des sièges *ex officio* dans la Chambre des Communes, mais sans qu'ils eussent le droit de voter à moins d'être députés. Cette proposition n'obtint aucun succès. (Todd. Tome II, p. 269).

(2) De Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement Britanniques. T. I, p. 446.

(3) Austin's plea for the Constitution, p. 7. Macaulay. history of England, IV, 435-436.

celle de Lord ou de commoner, l'homme élevé à ces hautes fonctions restant avant tout la créature de l'assemblée dont la confiance lui est indispensable pour se maintenir. Chaque Chambre fait, en quelque sorte, ses ministres par le crédit qu'elle accorde à ses ministrables ; et, telle une maîtresse jalouse, elle les veut tout entiers pour elle seule (1). Si le ministre anglais se voit interdire l'entrée de l'une des Chambres, c'est qu'en dépit de son élévation au pouvoir, il reste malgré tout l'homme de « son » assemblée. Ainsi le veut la logique du régime parlementaire, tel que le conçoivent les Anglais.

3°) Pour concilier les exigences de la représentation avec la coutume qui confine les ministres dans leur assemblée, le génie anglais a imaginé les sous-secrétariats politiques (2). Le chef du Foreign Office est-il un pair ? il cherche dans les rangs des Commoners un homme de son parti, digne de toute sa confiance et lui confie le poste de sous-secrétaire parlementaire à son département. Nanti des instructions et imbu des idées de son chef hiérarchique, ce dernier va être le porte-parole (mouth-piece) du Ministre des affaires

(1) Certains auteurs ont cru voir survivre en cette règle un vieux reste de la défiance que le Parlement montra pendant longtemps aux serviteurs de la Couronne. Les premiers ministres qui siégèrent soit dans la Chambre des Lords, soit dans celle des Communes n'y tenaient aucune place spéciale due à leur situation et n'étaient nullement considérés comme les représentants de la Couronne dans leur assemblée. Avec les progrès du gouvernement de Cabinet, les choses ont changé du tout au tout ; mais, si le Parlement exige impérieusement aujourd'hui la présence des ministres dans son sein, le progrès n'est pas allé jusqu'à leur faire conférer droit de cité dans la Chambre dont ils ne font pas partie.

(2) A. Todd. Edition de Spencer Walpole, traduction française. T. II, p. 42-48.

étrangères dans la Chambre des communes. Ce n'est qu'un délégué dont la personnalité doit laisser transparaître celle de l'homme d'Etat sur lequel repose la responsabilité suprême ; mais ce délégué n'est pas un pur automate, il est lui-même un membre actif du gouvernement et jouit d'une certaine initiative politique et administrative. — S'agit-il d'un service public dont le chef suprême est membre de l'assemblée populaire ; il se doublera d'une manière analogue d'un acolyte choisi parmi les pairs qui figurera et parlera en son nom dans la Chambre-Haute. Je m'empresse de dire que la règle ainsi posée est beaucoup trop absolue : tous les départements doivent avoir au moins un représentant dans la Chambre des Communes (1), (la Trésorerie en a toujours au moins trois) ; ainsi le veut la place prépondérante occupée par cette Chambre dans la Législature. Mais il arrive souvent que telle branche de l'Exécutif ne soit représentée dans la Chambre des Lords, ni par le ministre-chef, ni par un subordonné. Notre règle n'est absolument vraie que d'un seul côté.

(1) « C'est une matière de convenance politique et de con-
« sidérable avantage pour chaque administration qu'elle soit
« à même d'assurer la présence dans la Chambre des Com-
« munes de fonctionnaires de confiance, ayant le pouvoir d'y
« représenter les principaux départements de l'Etat et à qui,
« en l'absence des ministres qui en sont spécialement char-
« gés et responsables, puisse être confiée la direction des
« affaires publiques qui s'y rapportent ». (Todd. T.II, p. 250), et Todd Walpole. T. II, p. 40.

B. — *Nécessité matérielle.*

Si une nécessité constitutionnelle inéluctable donne la raison d'être des sous-secrétaires d'Etat en Angleterre, des nécessités pratiques tout aussi déterminantes permettent d'en faire saisir l'importance. Les sous-secrétaires sont pour le ministre des auxiliaires aussi puissants qu'indispensables. C'est que l'office de l'homme d'Etat anglais n'est pas une sinécure. Lisez le tableau suivant tracé par Escott dans son ouvrage sur l'Angleterre (1) : « La vie d'un officier d'Etat... « est une tension perpétuelle, une préoccupation cons- « tante, un labeur sans fin. De maigres loisirs, de « brefs moments de répit gâtés par de continuelles « irruptions de dépêches, télégrammes et autres docu- « ments, voilà tout ce que procurent les vacances par- « lementaires. Pendant les sessions du Parlement, « c'est-à-dire pendant environ six mois de l'année, il « est systématiquement condamné à brûler la chan- « delle par les deux bouts. Bien heureux s'il peut « s'endormir pour de bon à deux heures du matin : « à midi, il sera à son bureau, Whitehall, Dowing « Street ou Pall Mall, occupé de ses rapports avec ses « secrétaires particuliers, de ses lettres et d'une foule « de matériaux amorphes qui, si les destins sont pro- « pices, seront un jour ou l'autre disposés en ordre « dans les livres bleus, ou peut-être incorporés dans « quelque mesure introduite devant le Parlement, et « peut-être spécialement recommandée dans le dis- « cours du trône. Il est à présumer que notre homme « s'est levé à huit ou neuf heures, après avoir pris

(1) Escott. England. T. II, p. 109 et suiv.

« tout au plus cinq heures d'un sommeil fiévreux.
« Puis, probablement, comme suite à un déjeuner pré-
« cipité et peu subtantiel, il a tendu tous les ressorts
« de son esprit vers les labeurs du jour au moyen d'un
« petit galop à cheval dans Rotten Row. Mais, dès que
« cette promenade équestre commence à devenir po-
« puleuse et à s'égayer de nombreux cavaliers et
« flâneurs, notre ministre, interrogeant sa montre,
« ou averti par les carillons de Big Ben, tourne bride
« et se dirige vers Westminster.

« Que ceux qui se plaignent quelquefois de l'inac-
« cessibilité des hommes responsables du Gouverne-
« ment de Sa Majesté songent combien étroites
« et serrées sont les occupations des jours offi-
« ciels et combien court le temps donné à l'accom-
« plissement d'innombrables devoirs. Voici une dépu-
« tation à recevoir qui absorbera au moins une heure ;
« puis la conférence journalière entre le Secrétaire
« d'Etat et le Sous-Secrétaire ; puis les entrevues
« d'affaires avec les autres membres du Gouverne-
« ment. Comme surcroît, il faut préparer le travail
« de nuit au sein du Parlement. On a donné avis des
« questions, et les matériaux pour y répondre doivent
« être compulsés avec soin. On s'attend à un débat qui
« attirera tout particulièrement l'attention sur le dé-
« partement, et l'honorable ou très honorable gentle-
« man qui le représente doit, à force d'études ardues
« sur la question, se munir de tous les faits et chiffres
« nécessaire à une complète exposition de la chose.
« Un bill, que le Gouvernement s'efforce de faire pas-
« ser, et qui, à chaque article, se heurte à l'opposition,
« chemine à travers le comité et notre homme d'Etat,
« à qui il est principalement confié, doit se présenter

« tel une encyclopédie d'arguments pratiques dont « chacun soit une réfutation concluante de l'opposi- « tion et des critiques. Quatre heures sonnent et le « ministre doit être à la Chambre..., etc. »

On nous pardonnera cette citation un peu longue, mais qui peint avec des couleurs pittoresques l'existence surmenée du ministre anglais. Un seul homme n'y pourrait suffire. Mais le génie pratique a pourvu à tout. Chaque ministre a d'abord en la personne de son sous-secrétaire politique un collaborateur actif et dévoué qui l'assiste dans l'accomplissement de ses devoirs parlementaires ; siègent-ils dans des chambres différentes (cas le plus fréquent) ? le sous-secrétaire fait plus qu'aider son chef, il le supplée complètement ; sont-ils tous deux membres de la même assemblée ? le sous-secrétaire se révèle alors dans le rôle d'un aide-de-camp merveilleux.

Mais un ministre n'a pas que des attributions politiques, il est aussi le chef d'un département exécutif, il a la direction d'un ou de plusieurs services publics. De là un nombre incalculable d'actes à accomplir, d'ordres à donner, d'opérations à surveiller. Il y a dans ces multiples obligations de quoi accaparer tous les instants de l'existence la plus laborieuse. Or, pour un ministre anglais, les exigences de la vie politique ont le pas sur la besogne administrative et c'est à peine s'il peut suffire à celles-là ; il a donc fallu trouver un arrangement qui tint compte de cette situation, et l'on a créé les *sous-secrétaires permanents*. Nous insisterons dans le chapitre suivant sur le caractère propre de ces fonctionnaires et sur les différences qui les séparent des sous-secrétaires politiques. Ce sont eux qui ont la direction effective du département ministériel :

impulsion, surveillance et contrôle, sous l'autorité du sous-secrétaire politique et du ministre. Presque toutes les pièces sont signées de l'un des sous-secrétaires ; le ministre ne donne que très peu de signatures. Le sous-secrétaire permanent est « un homme considé-« rable, vieilli sous le harnais, mais n'ayant aucun « rôle politique, gardien vigilant de la tradition, réper-« toire vivant des précédents, connaissant à la fois le « personnel et les affaires » (1).

Ce besoin d'avoir un collaborateur investi de la direction de la besogne administrative, est rendu encore plus pressant par ce fait que les ministres anglais ne sont pas des hommes spéciaux ou plutôt des professionnels (2). Ce sont avant tout des hommes politiques. Le professionnel a toujours devant lui un horizon plus ou moins borné ; son esprit est enserré dans un cercle d'idées assez étroites que limitent les préoccupations uniformes de sa profession. Ce qui fait l'homme politique, ce sont les idées générales, c'est la puissance d'abstraction, de systématisation. Et quand cet homme politique met à l'œuvre sa philosophie

(1) De Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement Britanniques. T. I, p. 521-522.

(2) Ibid. 520-522. « Jamais on ne voit un officier à la tête du « ministère de la guerre ou un marin chargé de l'adminis-« tration de la marine. On ne trouve pas davantage au minis-« tère des Indes ou des colonies d'anciens gouverneurs géné-« raux ; c'est très exceptionnellement qu'un diplomate a le « portefeuille des affaires étrangères. Les finances ne sont « pas gérées par un banquier, ni le commerce par un négo-« ciant ou un ingénieur. Qu'un colonel fasse partie du Cabi-« net, on le trouvera placé à la marine, ou à la chancellerie « du duché de Lancastre, un libraire sera premier Lord de « l'Amirauté (de Franqueville). »

« — Il n'y a d'exception que pour le chancelier qui est ordinairement un légiste en grand renom ». Fischel. T. I, p. 238.

pour donner une impulsion raisonnée aux affaires publiques, il devient vraiment homme d'Etat.

C'est donc la politique, encore plus que leurs capacités techniques qui élève au pouvoir les ministres anglais ; c'est aussi la politique qui les y conserve.

Le ministre n'examine que les affaires exceptionnellement importantes, les questions de principe, les mesures qui doivent faire l'objet de lois, mais il n'entre pas dans le détail des questions courantes, pour lesquelles il s'en rapporte absolument à ses subordonnés. Il est bien moins un *administrateur* qu'un homme *politique surveillant* un grand service public, couvrant de sa responsabilité de nombreux agents, mais ne traitant guère personnellement que les questions qui peuvent engager cette responsabilité devant le Parlement. L'homme spécial, c'est le sous-secrétaire d'Etat politique (1) ou permanent, quelquefois tous les deux. Et cette combinaison a des avantages certains ; le plus grand est d'éviter les dislocations du mécanisme administratif : les ministres passent ; le fonctionnaire permanent demeure et le service n'est pas ébranlé (2).

(1) Le secrétaire d'Etat de la guerre est presque invariablement un civil. Son sous-secrétaire politique est d'ordinaire un militaire : cette qualité lui permet d'assister son chef dans les discussions parlementaires portant sur des matières techniques.

(2) De Franqueville. T. I, p. 522.
Fischel. T. I, p. 238.

CHAPITRE II

Aperçu historique et organisation actuelle des sous-secrétariats anglais.

1°). — Un auteur moderne dit que cette institution se présente en Angleterre avec une grande simplicité (1). Ce jugement est tout au moins exagéré : il ne faut pas se faire d'illusion sur la prétendue simplicité du Gouvernement britannique et de ses usages. L'organisation en est admirablement pratique et le jeu des divers organes très harmonique ; mais, pour un observateur étranger à la vie quotidienne des affaires publiques, le ministère anglais est un véritable chaos, un ensemble hétéroclite et bigarré qui déconcerte les meilleurs esprits. Le caractère français, qui aime la précision et la symétrie, frissonne à l'idée de ces ministères, gros de quarante membres, où les personnages les plus divers s'agitent sous l'œil du premier ministre, comme une colonie d'abeilles sous la surveillance de leur reine. Fischel parle quelque part de la ruche administrative anglaise : comparaison d'autant plus juste que, de part et d'autre, les individus les plus brillants ne sont pas toujours les plus actifs. Les sous-secrétaires d'Etat anglais ressemblent

(1) Esmein. Eléments de Droit Constitutionnel, page 604.

à ces abeilles ouvrières accomplissant sans bruit les rudes besognes : leur titre ne brille pas aux yeux, mais leur activité qui s'exerce dans l'ombre, est indispensable à la vie de tous.

Une étude consciencieuse de ces fonctionnaires se complique encore de ce fait que les divers agents remplissant le rôle de sous-secrétaires n'en portent pas toujours le nom : ils s'appellent tantôt sous-secrétaires, tantôt simplement secrétaires ou même vice-présidents. Ce n'est qu'en les voyant à l'œuvre qu'on peut démêler un même type d'agents sous des appellations très dissemblables : à proprement parler, le terme de sous-secrétaire d'Etat ne s'applique qu'aux subordonnés immédiats des ministres ayant titre de secrétaires d'Etat (principal Scretary of State). Dans les départements dont les chefs n'ont pas ce titre (Trésorerie, Amirauté, etc.), on trouve des secrétaires ; à l'Instruction Publique un vice-président ayant fonction de sous-secrétaire. Enfin quelques autres agents diversement qualifiés ont, par certains côtés, l'allure de sous-secrétaires d'Etat.

Il n'est pas possible, étant donné l'obscurité qui enveloppe l'origine de la plupart des institutions anglaises, de déterminer la date précise à laquelle apparurent pour la première fois ces sortes de fonctionnaires. Ils semblent toutefois remonter assez haut. Fischel (1) nous dit que, sous Henri V, on trouve des sous-secrétaires pour certaines branches. Quant aux attributions qui leur furent dévolues à l'origine, cela n'est pas aisé à dire ; il est probable qu'ils ne furent d'abord que des secrétaires particuliers des divers officiers de l'Etat, recevant parfois délégation de quel-

(1) La Constitution d'Angleterre. T. I, p. 272.

ques fonctions administratives. Si l'on songe que les chefs des grands départements exécutifs ne furent pendant longtemps que les « *serviteurs de la couronne anglaise* » chargés d'exécuter les volontés royales, on comprend que les collaborateurs ministériels n'aient eu primitivement qu'un rôle très effacé. Ce furent d'abord de simples *clerks*, des employés de ministères. Puis, avec l'accroissement des affaires et les exigences de jour en jour plus grandes des services administratifs, ils ont attiré à eux une plus grande part d'autorité, ont peu à peu assumé un rôle de direction et de surveillance, en même temps que les ministres, leurs chefs hiérarchiques, se reposaient sur eux de l'expédition de la besogne courante. C'est de là que devaient sortir les sous-secrétaires permanents.

En même temps, l'autorité de la couronne allait en s'affaiblissant. Au dix-septième siècle, la liberté anglaise monte à l'assaut de la prérogative royale et, par une double révolution, change la face des choses. Au lieu d'un monarque autocrate, gouvernant selon son bon plaisir, la nation, par l'organe de son Parlement, investit de l'autorité effective un cabinet homogène qu'elle impose au choix du souverain. Le pouvoir exécutif reste toujours nominalement entre les mains du conseil privé : mais celui-ci, trop nombreux, ne s'assemble presque plus, et c'est à un petit groupe d'hommes, choisis dans son sein, groupe inconnu de la Constitution, qu'il appartient désormais de présider aux destinées du pays. L'année 1688 ouvre cette ère nouvelle.

Cette date voit l'épanouissement complet de la responsabilité des ministres envers le Parlement : et l'affirmation de cette responsabilité ouvre aux minis-

tres un immense champ d'action. Largement indépendants à l'égard du souverain, ils dirigent librement les affaires publiques, sous l'œil vigilant des assemblées.

Ce grand développement de leurs fonctions politiques fit sentir aux ministres la nécessité d'avoir des auxiliaires qui pussent les seconder dans l'accomplissement de leurs devoirs : on peut dire que les sous-secrétaires parlementaires sont le fruit des évènements qui ont déplacé le centre de l'action politique.

2°). — On rencontre ainsi dans chaque département exécutif des sous-secrétaires politiques ou parlementaires et des sous-secrétaires permanents. Cette division, d'ailleurs, est très large et partage en deux classes bien tranchées tous les fonctionnaires civils de la couronne. « C'est, dit Todd, grâce à l'heureuse combi-
« naison des éléments politiques et permanents dans
« le système administratif de la Grande-Bretagne, et
« à leur mutuelle dépendance que ce système fonc-
« tionne d'une manière satisfaisante. Car, dans cha-
« que département de l'Etat, il y a un élément perma-
« nent et ce qu'on pourrait appeler un élément pro-
« gressif et politique. Les fonctionnaires publics per-
« manents conservent toutes les traditions du service
« et accomplissent la besogne ordinaire. Ils sont les
« conseillers et, dans une certaine mesure, servent de
« frein aux nouveaux chefs politiques qui arrivent
« sans expérience : tandis que, d'un autre côté, la ten-
« dance de tous les fonctionnaires permanents est de
« s'enfermer dans une certaine routine. Et un chan-
« gement de têtes, de temps en temps, corrigé par la
« permanence de ceux qui restent toujours en fonc-

« tions, contribue beaucoup à produire un système « parfait d'administration » (1).

Hiérarchiquement, les fonctionnaires politiques ont le pas sur les fonctionnaires permanents : les premiers sont des agents d'un ordre supérieur, les seconds sont des subordonnés. Ceux-ci ont été pour la plupart exclus de Chambre des Communes par des statuts. Leur exclusion de l'arène politique est le prix qu'on leur demande en échange de la possession de leur office, possession qui, virtuellement, dure aussi longtemps que leur conduite est bonne (good behaviour) (2).

En vertu du principe de subordination, un sous-secrétaire parlementaire a préséance en rang et responsabilité sur un sous-secrétaire permanent (3). Et, pourtant, quand celui-là arrive pour la première fois au pouvoir, il est largement dépendant vis-à-vis du second, sous le rapport des informations et des renseignements qu'il doit obtenir de lui, à raison de son inexpérience : et le traitement de l'agent permanent est notablement supérieur à celui de son collègue politique.

3°). — J'ai déjà indiqué les diverses appellations qui servent à désigner les personnages faisant fonction de sous-secrétaires d'Etat. Cette différence dans la terminologie permet d'en essayer une classification : mais cette classification est plutôt dans les mots que

(1) Todd. On parliamentary government in England. T. II, p. 172 et Hansard (Parl. Debates vol. CLXI col. 1266), paroles de Sir Charles Wood.

(2) Todd-Walpole. Tome I, p. 260.

(3) Reports Commons on Diplomatic service. Commons Papers 1871. V° 7, p. 295, 339.

dans le fond des choses. Elle facilite une étude descriptive.

I.— Sous-Secrétaires d'Etat proprement dits

Ils sont attachés aux cinq départements ministériels issus du secrétariat d'Etat primitif : affaires étrangères, intérieur, colonies, guerre, Indes (1). Jusqu'en 1782 les deux secrétaires d'Etat alors existants se partageaient la besogne géographiquement, l'un s'occupant des affaires du Nord de l'Europe, l'autre de celles du Sud. Puis il y eut une division rationnelle de leurs attributions suivant la nature de celles-ci. Aujourd'hui chaque branche de l'ancien secrétariat est un ministère puissamment organisé : et les sous-secrétariats y fonctionnent dans leur plénitude.

(1) Le nom de secrétaire d'Etat apparaît pour la première fois en 1253. Le deuxième secrétaire apparaît en 1539 sous Henri VIII. Edouard VI nomma le troisième en 1553. La reine Elisabeth n'en eut qu'un seul ; Jacques I deux. En 1708, la reine Anne dut en nommer un troisième, par suite de l'accroissement des affaires publiques après l'union de l'Ecosse. Ce secrétariat fut supprimé en 1746, puis reformé en 1746 pour le service colonial, puis aboli de nouveau en 1782 par l'act of Economical reform de Burke (22 G. III C. 82). En 1794 on crée un secrétaire d'Etat à la guerre auquel s'ajoute en 1801 le service des colonies. En 1854 apparaît un quatrième secrétaire exclusivement chargé de la guerre, et en 1858 le secrétaire pour l'Inde.

Aujourd'hui encore, d'ailleurs, les secrétaires d'Etat sont légalement considérés comme ne faisant qu'un ; chacun d'eux est égal et coordonné à ses collègues, et autorisé, s'il le faut, à faire la besogne de tous et de chacun d'eux. (Todd. II, p. 491.— De Franqueville. T. I, p. 502 et suiv.— Fischel. T. I, p. 272 et suiv.

A) *Affaires étrangères.* — Le Foreign Office date véritablement de l'année 1782, où l'un des deux secrétaires existants fut exclusivement chargé des affaires étrangères. L'Office comprend, sous l'autorité du ministre, un sous-secrétaire parlementaire, un sous-secrétaire permanent ; en outre, on y trouve deux sous-secrétaires adjoints (assistant under-secrétaires), auxquels le permanent remet le soin de ses affaires, lorsque survient un empêchement.

B). *Intérieur.* — (Home department). Comme pour le précédent, ses attributions se spécialisèrent en 1782. Le secrétaire d'Etat partage avec le Lord Haut-Chancelier l'administration de la justice et avec le *board of trade* plusieurs attributions qui semblent ressortir au commerce. On y trouve deux sous-secrétaires, l'un parlementaire, l'autre permanent, plus deux sous-secrétaires adjoints.

C). *Colonies.* — Jadis confiée à un comité du conseil privé, puis placée sous les ordres du ministre de l'Intérieur, à la suite de la déclaration de l'indépendance des Etats-Unis, l'administration coloniale a été érigée en ministère distinct pendant la guerre de Crimée, (1854). Le sous-secrétaire parlementaire fut créé en 1810 et, à l'exception de 7 années (1815-1822), a toujours existé depuis lors. Il y a un sous-secrétaire permanent et quatre sous-secrétaires adjoints. Le premier de ceux-ci apparait en 1847 ; en 1867 on ajouta un legal adviser qui devint sous-secrétaire adjoint en 1870. Le troisième date de 1874 ; le quatrième est tout récent (1).

(1) Colonial Office List de 1895.

D). *Guerre.*— Créé le 11 juillet 1794, cet office fut, en 1801, joint à l'administration coloniale, dont il ne s'est séparé qu'en 1854 (1). Le War Office possède, en outre d'un sous-secrétaire parlementaire, et d'un sous-secrétaire permanent, un secrétaire dit *financier*, éligible au Parlement, (2) et deux sous-secrétaires adjoints.

E). *Indes.* — L'India Secretary date de 1858 (3), époque à laquelle la suppression de la compagnie des Indes rendit nécessaire la création d'un département nouveau. Au-dessous du ministre, sont deux sous-secrétaires, l'un politique, l'autre permanent, et un sous-secrétaire adjoint.

II. — Secrétaires des départements autres que les secrétariats d'Etat.

Dans cette catégorie, nous rencontrons les secrétaires attachés à la Trésorerie, à l'Amirauté, au Comité du commerce, au conseil du gouvernement local. Il est à remarquer que ces administrations sont placées entre les mains (en principe du moins) non d'un officier

(1) Act 18 et 19 Victoria, ch.117. Cet act autorise trois des secrétaires d'Etat et trois des sous-secrétaires à siéger et à voter dans la Chambre des Communes.

(2) War Office Act de 1870 (33 et 34 Victoria, ch. 17). Le secrétaire financier n'est pas soumis à la réélection en acceptant sa fonction.

(3) Act 21 et 22 Victoria, ch. 106. Cet act autorise quatre des secrétaires d'Etat et quatre sous-secrétaires à siéger et àvoter en même temps dans la Chambre des Communes.

supérieur ayant titre de ministre, mais d'un groupe plus ou moins nombreux, comité, conseil ou bureau ; mais, dans la réalité, ce groupe n'a guère qu'une existence nominale, et toute la besogne est accomplie par un ou deux personnages. Les secrétaires attachés à ces offices correspondent aux sous-secrétaires des autres départements.

A). *Trésorerie* (1). — La Trésorerie est administrée par une commission dont le titre officiel est « *The Lords commissioners for executing the office of Lord High Treasurer* ». C'est le 13 octobre 1714 que Georges I[er] mit en commission l'office de Lord Haut Trésorier ; et, depuis ce jour, les choses n'ont pas changé. Cette Commission comprend cinq personnages : le premier Lord de la Trésorerie qui est généralement le premier ministre et qui ne s'occupe guère que de politique, le chancelier de l'Echiquier, qui est le véritable ministre des Finances, et trois Juniors Lords (quatre avant 1848), dont le rôle est assez vague.

Depuis longtemps, le bureau de la Trésorerie a cessé de se réunir : la besogne est accomplie par délégation du chancelier de l'Echiquier aux divers fonctionnaires qu'on en charge individuellement, à la place du bureau primitif. Les plus importants de ces fonctionnaires sont les secrétaires-adjoints de la Trésorerie (Joint secretaries to the Treasuy). Depuis 1714, il y a toujours eu deux secrétaires principaux de la Trésorerie : l'un s'appelle Secrétaire parlementaire ou encore Secrétaire du Patronage de la Trésorerie, l'autre s'appelle Secrétaire financier. Tous

(1) Todd. T. II, p. 422 et suiv. De Franqueville. I, p. 488 et suiv. H. D. Traill. Escott. Fischel, etc....?.....?.....

deux sont éligibles à la Chambre des communes et quittent leurs fonctions avec le cabinet. Depuis 1805, il y a en outre un secrétaire permanent, inéligible au Parlement, et qui est la tête officielle du département.

Le secrétaire politique et le secrétaire financier de la Trésorerie sont de beaucoup les plus importants de tous les sous-secrétaires d'Etat : leur position est généralement regardée comme la plus considérable après celle de ministre. Cette importance exceptionnelle est due à ce que le service de la Trésorerie occupe la plus grande place dans l'ensemble de l'administration : tous les départements en dépendent, car aucun d'eux ne peut fonctionner qu'avec les crédits distribués par la Trésorerie, et de plus une quantité de services annexes sont directement gouvernés et contrôlés par elle. Ajoutez à cela que le premier Lord est généralement le premier ministre et le leader de son parti, soit dans la Chambre des Lords, soit dans celle des Communes : son rôle de chef du Gouvernement se double de la tâche de diriger les travaux du Parlement. Il a en outre la distribution d'un grand nombre de places et de fonctions publiques, ce que les Anglais appellent le patronage : d'où le nom de secrétaire du patronage de la trésorerie donné au secrétaire politique, par l'intermédiaire duquel s'opère la collation des emplois. Le secrétaire financier joue un rôle important dans la préparation et le vote du budget. Et le secrétaire permanent a la direction technique du service.

Originairement, lorsque le Bureau de la Trésorerie se réunissait, les secrétaires assistaient à ses séances ; ils soumettaient leurs projets aux Lords du bureau, et ceux-ci, avec le roi, formulaient leur opinion. Ils

tenaient la plume au cours des délibérations et les notes prises fournissaient les éléments de procès-verbaux qu'ils lisaient à la réunion suivante du bureau.

Lorsque l'accroissement des affaires fit sentir la lenteur des délibérations du Treasury board, on abandonna peu à peu cette manière d'agir pour adopter le principe de la responsabilité individuelle. Le souverain cessa d'assister aux séances ; la besogne fut confiée séparément aux membres Juniors, et surtout aux secrétaires qui en devinrent personnellement responsables envers le premier Lord et le chancelier de l'Echiquier. Ces derniers assumèrent un temps la présidence du board à la place du souverain, puis les Juniors Lords et les secrétaires continuèrent seuls à y venir : et enfin eux-mêmes n'y parurent plus.

La Trésorerie possède, en outre des secrétaires, un assistant secrétaire et un auditeur de la liste civile.

B). *Amirauté.* — En 1636, Charles I[er] mit l'Amirauté en commission (1) ; la fonction de Lord haut amiral, qui avait existé jusqu'à cette date, reparut après la Restauration, lorsque Charles II donna ce titre à son frère le duc d'York. En 1690 l'Amirauté fut de nouveau confiée à une commission et, depuis lors, sauf à deux reprises, en 1702 et en 1827, l'administration de la marine a toujours été placée entre les mains d'un Conseil d'Amirauté qui se compose aujourd'hui d'un Premier Lord et de cinq Juniors Lords, dont quatre, dits naval Lords, appartiennent à la marine et le cin-

(1) Le titre officiel des Lords de l'Amirauté est : « Commissioners for executing the office of High Admiral of the united Kingdom of Great Britain and Ireland and the dominions etc, thereto belonging, and the territories or parts beyond the seas possessed by any subjects of the king ».

quième, dit civil Lord, est choisi parmi les membres du Parlement. Il y a, à l'Amirauté, un secrétaire politique (1) et un secrétaire permanent ; ils assistent toujours aux séances du Conseil et chacun d'eux est responsable des actes de l'autre. En outre, dans le but d'éviter les inconvénients causés par de trop fréquents changements dans le Conseil, on a assimilé, dans une certaine mesure, l'un des Juniors Lords à un sous-secrétaire permanent en mettant sa fonction à l'abri des fluctuations ministérielles.

Un caractère saillant de l'Amirauté anglaise, c'est que le Conseil qui y préside n'a pas une autonomie complète ; c'est un *bureau exécutif*, nécessairement soumis, pour les affaires graves, au contrôle de la couronne s'exerçant par le Secrétaire d'Etat de la guerre : et les ordres de ce ministre sont supérieurs à l'autorité du Premier Lord et du bureau.

Nous trouvons aussi à la marine un assistant secrétaire.

c). *Comité du Commerce.* — (Board of Trade) (2). — En droit c'est un comité du conseil privé. Créé en 1660 par Charles II, puis supprimé en 1675, rétabli de nouveau en 1695 et de nouveau dissous en 1782, il a été définitivement reconstitué en 1786. L'administration des colonies, dont ce conseil était chargé, lui a été enlevée lors de la création du ministère spécial. Il se compose d'un Président et d'un certain nombre d'officiers, au nombre desquels le Lord Chancelier, le premier Lord de la Trésorerie, les cinq secrétaires d'Etat,

(1) Son vrai nom est : secrétaire parlementaire et financier.
(2) Todd. II, p. 662 et suiv. De Franqueville. I, p. 512. H. D. Traill.

etc. Le Président fait d'ordinaire partie du Cabinet. En réalité le conseil ne s'assemble jamais : c'est le président seul qui dirige l'administration, assisté de deux secrétaires, l'un politique, l'autre permanent, remplissant les fonctions de sous-secrétaires d'Etat, et de quatre secrétaires assistants attachés respectivement aux services des ports, de la marine, des chemins de fer et de la comptabilité. Jusqu'en 1867, il y avait eu un vice-Président du comité du Commerce, conseiller privé et membre de l'administration, mais ne faisant pas partie du cabinet. Ce Vice-Président était en réalité un sous-secrétaire d'Etat politique. Il était éligible au Parlement et représentait son département dans la Chambre où son chef ne siégeait pas. Il remplaçait au besoin le Président en cas d'absence et était responsable pour la part de l'Administration qu'il dirigeait. En 1866, un comité départemental fut nommé pour faire une enquête sur les moyens d'introduire plus d'économie dans la constitution du board of Trade. Ce comité conclut à la suppression du Vice-Président : il donnait entre autres raisons qu'il ne fallait pas diviser la responsabilité. Comme suite à cette enquête, un act voté en 1867 supprima la vice-présidence et autorisa l'un des secrétaires à siéger dans la Chambre des Communes (1).

D). *Conseil du Gouvernement local* (2). — Ce conseil

(1) Voir les Débats qui se déroulèrent le 14 mai 1867 à la Chambre des Communes dans Hansard (Parliamentary Debates vol. CLXXXVII). Le membre de la Chambre des Communes qui est nommé secrétaire politique du Board of Trade n'est pas soumis à la réélection.

(2) Alph.. Todd. T. II, p. 706 et suiv.

De Franqueville T. I, p. 511 et suiv. — H. D. Traill : Central government.

a succédé à l'ancien bureau de la Loi des Pauvres (Poor Law Board), créé en 1834 sous Guillaume IV (G. IV. 4 et 5 ch. 76). Ce board avait été organisé en 1847 par l'act 1° et 11 Victoria, ch. 109; cet act eut pour effet de l'ériger en service autonome, sous l'autorité d'un Président entouré de quatre membres du cabinet qui siégeaient d'office dans le bureau ; il n'avait d'ailleurs qu'une existence intermittente. Les charges croissantes de l'assistance publique rendirent nécessaire la constitution permanente du bureau en 1867. Deux secrétaires y étaient attachés, l'un politique, autorisé à siéger et à voter dans la Chambre des communes sur le pied des sous-secrétaires d'Etat, l'autre permanent, inéligible au Parlement. Le Poor Law Board fut supprimé en 1871 (act 34 et 35, Victoria, ch. 70). Ses attributions passèrent au Local government board qui a aussi attiré à lui bon nombre de fonctions touchant à la santé publique. Comme les précédents, l'act de 1871 autorise le Président et l'un des secrétaires à siéger dans la Chambre des Communes. Le personnel administratif de ce département possède aujourd'hui un secrétaire permanent et cinq assistants-secrétaires. Quant au conseil du gouvernement local proprement dit, il ne se réunit plus depuis longtemps.

III. — **Personnages jouant par certains côtés le rôle de sous-secrétaires d'Etat.**

Ce n'est que par curiosité d'analyse qu'on peut les rapprocher des sous-secrétaires véritables. Cependant il est intéressant d'y retrouver quelques-unes des attributions de ceux-ci. De ce nombre est le :

A) *Vice-Président du Comité du Conseil pour l'Education.* — L'important service de l'Instruction publique est confié à un comité du conseil privé qui se compose du Lord Président du Conseil, président, d'un Vice-Président et de sept autres ministres d'un rang considérable. Le comité primitif nommé en 1839 et composé de cinq ministres de Cabinet fut réorganisé en 1853 : on le plaça sous la tutelle du Lord Président du Conseil privé, avec un secrétaire et deux assistants-secrétaires. Le Vice-Président apparait en 1856 (act 19 et 20, Victoria, ch. 116). C'est lui qui accomplit la besogne courante du département, car le Comité pour l'Education n'a qu'un rôle consultatif et non d'exécution. Il est fait conseiller privé, afin de pouvoir participer aux délibérations du comité, mais il ne fait pas partie du Cabinet (1). Le Vice-Président est, à certains égards, un vrai sous-secrétaire d'Etat politique : le chef de l'Education Office étant toujours un Lord, c'est le Vice-Président qui représente ce département dans la Chambre des communes. Mais il est bien plus considérable que les sous-secrétaires ordinaires, soit en préséance, soit sur le terrain général de la responsabilité. Un incident qui se produisit en 1864 et que j'examinerai dans le chapitre suivant, attira l'attention de la presse et de l'opinion publique sur la mise en jeu de cette responsabilité (M. Lowe). Quoi qu'il en soit, le Vice-Président est un subordonné qui doit s'incliner devant l'autorité du Lord-Président, tête responsable de ce grand service. L'Education Office compte un secrétaire permanent, chargé entre

(1) Toutefois, dans une occasion, la fonction de vice-président a été associée à un siège dans le Cabinet. (Traill. Central government, p. 147).

autres choses de la correspondance, et divers assistants sécrétaires.

B). — *Secrétaire en chef pour l'Irlande.* — Les auteurs anglais et la pratique considèrent le chief Secretary du Lord Lieutenant de l'Irlande comme un troisième sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur. Il est invariablement conseiller privé, parfois membre du Cabinet et représente l'Administration irlandaise dans la Chambre des Communes (1). Le vice-roi a surtout un rôle représentatif : le secrétaire en chef pourvoit aux détails du gouvernement, avec l'aide d'un sous-secrétaire permanent et d'un assistant sous-secrétaire (2).

C). — *Secrétaire pour l'Ecosse.* — Jusqu'en 1885, la plupart des affaires intéressant l'Ecosse étaient dirigées par le ministre de l'Intérieur, assisté d'un légiste appelé le Lord Advocate, choisi parmi les députés écossais et qui soutenait, au Parlement, la discussion des mesures relatives à ce pays. Dans le courant de l'année 1867, il arriva que le député nommé à cette fonction ne fut pas réélu par sa circonscription et ne put par suite défendre au Parlement les intérêts écossais. C'est le Lord écossais de la Trésorerie qui fut chargé de cette tâche, sous l'égide du Home Secretary. Mais de nombreuses plaintes s'élevèrent dans la Chambre Basse contre cet état de choses et plusieurs membres, notamment M. Baxter (3), réclamèrent la création au

(1) Karcher. Etudes sur les institutions politiques et sociales de l'Angleterre, p. 279. Fischel. T. I, p. 274.

(2) De Franqueville. T. I, p. 514. Todd. T. II, p.

(3) Hansard. Parliamentary debates. Vol. 186, col. 397. (Baxter) et col. 408 (Walpole).

Todd. T. II, p. 237.

ministère de l'Intérieur d'un nouveau sous-secrétaire d'Etat qui assumât la tâche politique dévolue jusqu'alors au Lord Advocate, et ne fût pas, comme celui-ci, soumis à la réélection. Mais cette proposition, ainsi que plusieurs autres dans ce sens, n'eurent pas de suite.

Le Lord advocate peut être considéré comme un sous-secrétaire d'Etat pour cette partie du royaume (1), bien que son influence soit bien plus grande que celle d'un sous-secrétaire. Il est à la fois l'*attorney general* et le *prosecutor* public pour l'Ecosse, et en outre le conseiller légal de la couronne pour les affaires de ce pays. Il est éligible à la Chambre des Communes et, quand il y a obtenu un siège, il s'y conduit à la fois comme le porte-parole et le représentant officiel des ministres en ce qui concerne l'Administration écossaise et, à l'occasion, comme un intermédiaire entre le gouvernement et les membres écossais. Un des Lords écossais de la Trésorerie l'assiste parfois dans la direction des affaires écossaises au Parlement (2).

Une loi de 1885 (48 et 49 Vict. ch. 9) a créé un secrétaire pour l'Ecosse, faisant fonction de ministre délégué à la direction de certaines affaires : assistance publique, pêcheries, instruction, etc. (3).

(1) H. D. Traill. Central government (the English Citizen), p. 70-71.
(2) Ibidem.
(3) De Franqueville. T. I, p. 514.

CHAPITRE III

Situation et rôle des sous-secrétaires d'Etat dans la vie politique.

Laissons de côté, pour le moment, les sous-secrétaires permanents, que nous retrouverons dans le chapitre suivant et tournons nos regards vers les sous-secrétaires politiques ou parlementaires. Ceux-ci d'ailleurs jouent un double rôle : politiquement parlant, ils sont des sortes de sous-ministres, participant à la direction des affaires au Parlement ; à un point de vue administratif, ce sont des fonctionnaires supérieurs, surveillant et contrôlant la marche des services. Dans ce dernier rôle, ils agissent de concert avec les sous-secrétaires permanents, tout en restant leurs supérieurs hiérarchiques. J'étudierai, dans le chapitre suivant, les fonctions administratives des uns et des autres.

1°.— *Place des sous-secréaires politiques dans l'ensemble ministériel.*

Dans le droit public français, on emploie indifféremment les mots *ministère* ou *cabinet* pour désigner le gouvernement. En Angleterre, les deux termes ne

sont pas équivalents. Le ministère, c'est l'ensemble de tous les hauts fonctionnaires associés au pouvoir exécutif ; ils sont au nombre de quarante à quarante-cinq. Le Cabinet se compose d'une partie seulement de ces fonctionnaires formant un groupe supérieur et dirigeant. Le ministère comprend le Cabinet et suit son impulsion. Le Cabinet se compose de douze à quinze ministres (aujourd'hui une vingtaine). C'est ce groupe qui élabore la politique à suivre et qui imprime l'unité d'action à tous les services. Les Anglais, gens avisés, ont senti le danger des conseils trop nombreux et leur combinaison concilie la nécessité de satisfaire les exigences des partis avec le besoin d'introduire de la promptitude dans les délibérations. Les sous-secrétaires d'Etat font partie de la masse du ministère : ils tiennent le second rang dans leurs départements respectifs. Cette situation subordonnée fait qu'ils n'ont pas entrée dans le Cabinet où ne prennent place que les chefs des grandes administrations. Le secrétaire en chef pour l'Irlande, il est vrai, en fait communément partie, mais sa situation est bien plus considérable que celle des sous-secrétaires d'Etat ordinaires : il fait toute la besogne du vice-roi, depuis la suppression du Parlement irlandais, et il est responsable des actes de celui-ci (1). Comme tous les autres membres du gouvernement, les sous-secrétaires sont tenus de se conformer aux volontés exprimées par le Cabinet ou de démissionner.

Une particularité les distingue des ministres : ceux-ci sont nommés officiellement par le souverain, guidé dans son choix par les indications du premier ministre. Les règles du gouvernement parlementaire font que

(1) H. D. Traill. Central government, p. 70.

cette désignation n'est qu'une ratification de la part de la couronne ; néanmoins, le titre, le brevet est délivré par le roi. Les sous-secrétaires d'Etat, eux, sont nommés par les ministres, leurs chefs hiérarchiques, non seulement dans le fond des choses, mais aussi d'une manière officielle (1). Dans la pratique, les choses se passent ainsi : le chef du département exécutif se concerte avec le premier ministre et lui soumet le nom du personnage qu'il veut pourvoir d'un sous-secrétariat ; le premier ministre fait ses observations, approuve ou désapprouve le choix du ministre, et celui-ci, somme toute, s'inclinera devant la volonté de son chef (2). C'est que le premier jouit d'une autorité reconnue sur ses collègues ; ce n'est pas seulement un « *primus inter pares* » : il est tenu pour responsable de la conduite générale des affaires et toute nomination importante doit être agréée par lui. En fin de compte, on voit qu'il n'y a guère qu'une différence d'étiquette entre la nomination des ministres et celle de leurs sous-secrétaires : les premiers tiennent leur brevet de la couronne, mais en fait, ils sont nommés par le premier ministre, les seconds sont choisis par le chef de leur département agissant avec l'approbation du même premier ministre. Il leur manque l'étiquette royale. Nous verrons tantôt que l'usage en a tiré une conséquence très importante au point de vue de la compatibilité avec les fonctions législatives.

(1) Todd. On parliamentary government in England. T. II, p. 256. Et édition française. T. II, p. 49.

Ceci n'est vrai, toutefois, que des secrétaires ou sous-secrétaires proprement dits. Le vice-président du comité du conseil pour l'Education, le secrétaire en chef pour l'Irlande et le secrétaire pour l'Ecosse sont nommés par la Couronne.

(2) Report on official salaries 1850. Evidence 300.

Faisant partie du ministère, les sous-secrétaires d'Etat en suivent la fortune. Depuis 1782, le Cabinet, mis en minorité sur une question de politique générale, a pris l'habitude de se retirer tout entier : sa chute entraîne celle de tous les personnages qui appartiennent au gouvernement. Les sous-secrétaires tombent avec les autres. Ils sont aussi atteints par la responsabilité individuelle de leur ministre propre : celui-ci subit-il un vote de non confiance sur une question qui n'engage pas la vie du Cabinet ? Le ministre subordonné doit se retirer avec lui.

Cette union étroite et constante entre le ministre et son sous-secrétaire permet à celui-ci de servir d'intermédiaire entre son chef et toutes les personnes qui ont à s'adresser à lui.

Dans les départements exécutifs mis en commissions, les sous-secrétaires d'Etat politiques ont d'ordinaire une place reconnue dans les séances du bureau, mais sans voie délibérative ; cependant, le sous-secrétaire de l'India office n'a pas le droit d'assister aux délibérations du Conseil de l'Inde (1).

Les sous-secrétaires de la Trésorerie et de la marine sont inférieurs en grade aux Juniors Lords de ces départements.

(1) Quand sir Charles Wood était secrétaire pour l'Inde, il voulut remédier à cela en ordonnant que tous les documents fussent transmis aux secrétaires, et que l'un d'eux assistât toujours aux séances du Conseil, de manière à écouter ses délibérations. Mais le sous-secrétaire est néanmoins exclu de toute participation aux actes du Conseil, même en l'absence de son chef. (West. administration of sir Charles Wood p. 16). (Hansard. vol. CXCII col. 1598).

D'ailleurs les sous-secrétaires des autres départements n'ont même pas toujours voix consultative dans les délibérations du bureau.

2°. — Les sous-secrétaires d'Etat et la fonction législative.

En vertu de l'usage constitutionnel, tous les membres du gouvernement sont pris dans les rangs des assemblées législatives. Des lois écrites assez nombreuses ont édicté les règles de compatibilité.

Pour la Chambre des Lords, il n'y a jamais eu de difficulté. De très bonne heure, les grands officiers de l'Etat furent choisis parmi les Pairs, qui ont toujours été regardés comme les conseillers héréditaires de la couronne ; et la Chambre Haute ne parait pas avoir redouté l'influence corruptrice du souverain s'exerçant par la présence au milieu d'elle de ses ministres. D'ailleurs la qualité de Lord est un droit personnel et héréditaire : et la nomination à une fonction ministérielle ne peut la faire perdre (1) ; les sous-secrétaires d'Etat, aussi bien que les ministres, peuvent être pris dans les rangs de la Haute Assemblée et conservent leur titre. Il est à remarquer d'ailleurs que beaucoup de Pairs n'acceptent pas ces fonctions subordonnées.

Dans la Chambre des Communes, la compatibilité entre le mandat de député et la fonction ministérielle a longtemps été et même, à certains égards, est encore une question brûlante. De très bonne heure, la Chambre s'est préoccupée de la présence dans son sein des serviteurs de la couronne : craignant pour la liberté de ses délibérations, elle fit, dès la fin du XVII^e^ siècle, des tentatives réitérées pour exclure de son enceinte les hommes en place (2). Lorsque fut voté, en 1700, l'Act of

(1) Esmein, page 112.

(2) Voir la « Self-denying ordinance » votée par le Long Parlement en 1644 et après la Restauration, les diverses pro-

Settlement, qui pourvoyait à la succession au trône en la personne de la princesse Sophie de Hanovre, ou de ses héritiers protestants, les Communes voulurent qu'on insérât dans le Bill une clause aux termes de laquelle : « aucune personne ayant un office ou une « fonction salariée ne fût capable de servir comme « membre de la Chambre des Communes ». Ç'eut été la négation même du gouvernement parlementaire. Mais cet acte ne devait recevoir exécution qu'en 1714, à l'avènement de la nouvelle dynastie.

Dans l'intervalle, une loi plus sage fut votée : « La « notion exacte des avantages résultant de l'admission « autorisée des principaux ministres de la couronne « dans le Parlement obligea impérieusement les com- « munes à distinguer entre l'introduction de ces offi- « ciers exécutifs, dont la présence dans les Chambres « législatives était essentielle au travail harmonieux et « efficace de la machine politique, et celle des autres « détenteurs d'offices, qui ne pouvaient servir qu'à « grossir les rangs des partisans ministériels et à étouf- « fer l'expression de l'opinion publique (1) ».

Imbu de ces idées, le Parlement vota en 1707, l'act connu sous le nom de Statute of Anne (Act 6 anne). Cette loi dispose, dans sa XXV[e] section, que tout membre acceptant du souverain un emploi salarié, autre qu'un grade dans l'armée, sera, par le fait même, considéré

positions faites en 1675, 1679, 1680. Après 1680, il ne se passait pas d'années sans que des bills ne fussent proposés dans le but d'exclure les hommes en place de la Chambre des Communes : la plupart furent d'ailleurs rejetés par cette Chambre elle-même.

(1) Todd. T. II, p. 90. En 1867, il n'y avait plus dans la Chambre des Communes que 43 titulaires de fonctions civiles ou de pensions.

comme démissionnaire, mais pourra être réélu ; à moins (XXVI[e] section) qu'il ne s'agisse d'une fonction créée postérieurement au cinq octobre 1705 ou déclarée incompatible avec le mandat législatif. Tous les membres des communes, élevés à une fonction ministérielle, sont donc obligés de se représenter aux suffrages de leurs électeurs : et d'autre part, toutes les fois que les nécessités ont amené la création de départements nouveaux, il a fallu qu'une loi vint établir la compatibilité des nouvelles fonctions avec la qualité de député.

En vertu du statut de la reine Anne, les sous-secrétaires d'Etat et secrétaires politiques existant avant le 5 octobre 1705 ont pu continuer à siéger et voter dans la Chambre des Communes comme les ministres eux-mêmes (1).

D'ailleurs l'act 15, George II, ch. 22, sect. 3, qui fut édicté dans le but d'exclure de la Chambre Basse tous députés ou clerks des principaux départements de l'Etat, contient une disposition expresse établissant que cet act « n'empêchera pas les secrétaires de la « Trésorerie, de l'Amirauté ou les sous-secrétaires des « principaux Secrétaires d'Etat de siéger et voter « dans la Chambre des Communes ». Seulement, à l'apparition de chaque nouveau sous-secrétaire, il a été nécessaire qu'une loi vint l'habiliter à siéger au Parlement, levant ainsi l'incompatibilité dont le Statut de 1707 avait frappé tous les nouveaux Offices (2).

(1) Cf. 2 Hatsell (Precedents) , cas de M. Corbet. 61 n.

(2) Voir pour le secrétaire politique du Local government board l'Act 34, 35 Vict. ch. 70, sect. 4.

Voir pour le secrétaire financier de la guerre le War Office Act de 1870 (33, 34 Vict. ch. 17).

Voir pour le secrétaire du Board of Trade le Statut de 1867 (30, 31 Vict. ch. 55).

Mais les sous-secrétaires d'Etat ne peuvent pas, de par la loi, siéger tous à la fois dans la Chambre des Communes. Jusqu'en 1855 (1), date de la fondation du ministère de la guerre, il n'y en eut que deux : la loi votée cette année-là autorisa un troisième sous-secrétaire à siéger dans cette Chambre, un quatrième y fut admis en 1858, au moment où l'on constitua le Secrétariat d'Etat de l'Inde. Cette règle fut violée pendant une année entière, du 28 avril 1863 au 18 avril 1864, où l'on vit cinq sous-secrétaires siégeant ensemble dans l'Assemblée. Le 18 avril 1864, M. Disraéli attira l'attention de la Chambre sur ce fait illégal, et celle-ci décida que les clauses de la loi de 1858 avaient été méconnues ; là-dessus, un membre proposa de déclarer vacant le siège du cinquième sous-secrétaire. Mais la question, renvoyée à un Comité, fut tranchée en ce sens qu'il n'y avait pas lieu de considérer le cinquième siège comme vacant. Mais, comme la loi avait été violée, on jugea bon de voter un Bill d'Indemnité ; en outre, l'act 27 et 28, Vict. c. 34 prévoit le cas où, dans l'avenir, un cinquième sous-secrétaire serait pris dans la Chambre des Communes, en violation de la loi de 1858 : cet act décide que le siège de ce sous-secrétaire deviendra vacant ipso facto, et qu'il ne pourra pas être réélu tant que ses quatre collègues continueront à siéger dans l'Assemblée. Et si, dans une élection générale, les suffrages désignent cinq secrétaires ou cinq sous-secrétaires, aucun d'eux ne pourra siéger et voter jusqu'à ce que leur nombre soit réduit au chiffre légal (2).

(1) Hatsell. Precedents 63, n.; Act 15 Geo. II ch. 22.

(2) Erskine May. Parliamentary Pratice, p. 603, 609 et suiv. — Alpheus Todd. T. II, p. 256. — Desains. L'organisation mi-

Réélection. — Jusqu'ici, les règles de compatibilité nous ont montré les sous-secrétaires d'Etat assimilés aux ministres. Voici une différence capitale. En vertu de la loi de 1707, tous les membres de la Chambre des Communes, élevés à une fonction ministérielle, perdent leur siège et doivent se représenter devant leurs électeurs. La liberté publique voit dans cette obligation une garantie contre l'influence oppressive de la couronne : les collèges, en réélisant leurs députés nommés ministres, approuvent le choix du souverain et donnent leur confiance au gouvernement. En dépit de cette sauvegarde rassurante pour l'amour-propre des électeurs, une pareille obligation parait aujourd'hui surannée, avec les lenteurs qu'elle entraîne, sans compter l'agitation qui accompagne toute cérémonie d'élection. Le sens pratique des Anglais n'a pas tardé à concevoir une lourde gêne de cette antique règle ; on ne compte plus les propositions destinées à la détruire (1). Mais toutes se sont heurtées à une volonté tenace de la majorité. Le seul progrès réalisé dans ce sens est une loi de 1867 qui dispense de la réélection les ministres, lorsqu'ils passent, sans intermédiaire, d'un dépar-

nistérielle en France et à l'étranger. — H. D. Traill. Central government.— Hansard. Parliamentary Debates vol. CLXXIV, col. 1218 à 1237. M. Disraeli. Lord Parmerston attorney general.

(1) Proposition du marquis de Northampton faite au cours de la discussion de la loi électorale de 1832. Nouvelles motions en 1834, en 1852, en 1859, en 1860, etc.

La loi de 1867 qui substitua au vice-président du bureau du commerce un secrétaire politique a pour but, non seulement de réaliser une économie de 500 L. par an, mais aussi de dispenser le ministre subordonné de la réélection. Paroles de M. Stephen Cave à la Chambre des Communes, le 14 mai 1867 (Hansard. Parl. Debates vol. CLXXXVII, col. 476).

tement exécutif dans un autre de ceux énumérés dans la cédule H du Statut de 1707 (1). A la différence des ministres, les sous-secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à la réélection. La doctrine et la pratique parlementaire n'ont jamais varié à cet égard. Le Statut de 1707, dit-on, ne leur est pas applicable : cette loi, en effet, soumet à la réélection tous les membres des communes qui acceptent une fonction salariée *de la Couronne* (from the Crown). Or, les sous-secrétaires d'Etat ne sont pas nommés directement par le souverain mais « à la fois, dans la forme et au fond, par un secrétaire « d'Etat, un premier Lord de la Trésorerie ou un autre « ministre dans une position correspondante. Donc, « dans un sens technique, ils ne tiennent pas leurs « pouvoirs *sous* ou *de* la couronne et ne rentrent pas « dans la catégorie de fonctionnaires dont les sièges « sont déclarés vacants par le Statut d'Anne, qui ne « vise que les offices octroyés par un ministre dans la « distribution du patronage de la couronne (2) ».

En revanche, les sous-secrétaires d'Etat et les secrétaires parlementaires doivent se présenter à nouveau devant leurs électeurs, lorsqu'on les appelle à un poste supérieur dans le ministère (3) ; la loi de 1867, en effet, ne les compte pas au nombre des fonctionnaires dispensés de la réélection en changeant d'office.

(1) L'énumération de ces offices est rapportée dans le livre d'Alpheus Todd. Tome II, p. 275, 276 ; — act 30 et 31 Victoria ch. 102, art. 52.

(2) Paroles de l'Attorney general dans la séance du 18 avril 1864 à laChambre des Communes (Hansard. Parl. Deb. vol. CLXXIV col. 1237 et vol. CLXXXIX col. 742).

(3) Cas de M. Hunt, secrétaire de la Trésorerie, devenu chancelier de l'Echiquier le 28 février 1868.

Cette dispense ne s'applique pas non plus au vice-président du Comité de l'Education, ni au secrétaire en chef pour l'Irlande. C'est que ces fonctionnaires sont, à peu de chose près, de véritables ministres : ainsi le secrétaire en chef est conseiller privé et, en pratique, chef d'un département exécutif (1). Aussi les soumet-on à la réélection, comme les ministres en titre.

Examinée de près, la distinction établie entre les sous-secrétaires et les chefs des départements, sous le rapport de la vacance de leurs sièges (2), n'est qu'une subtilité de juriste. Que les officiers de l'Etat tiennent leurs fonctions directement de la couronne, ou indirectement par l'intermédiaire d'un ministre, leur autorité n'en dérive pas moins, juridiquement, du Souverain, source unique des honneurs et des dignités. D'ailleurs, la nécessité de la réélection ne se comprend plus aujourd'hui, où les ministres sont nommés, bien plus par le Parlement que par la Couronne. La différence entre le mode de nomination des ministres et celui des sous-secrétaires, n'est qu'un prétexte heureux pour affranchir ceux-ci d'une obligation surannée (3).

(1) Chambre des Communes 14 mai 1867. M. Childers. (Hansard. Parl. Deb. vol. CLXXXVII, col. 475.).

(2) Cette distinction est d'ailleurs la seule qui sépare, juridiquement, les sous-secrétaires d'Etat des autres fonctionnaires politiques (Paroles du comte Grey à la Chambre des Communes. Hansard. Parliamentary Debates vol. CLXXXIX, col. 742).

(3) Hansard. Parliamentary Debates. Vol. CLXXXIX, col. 742 .Earl Grey.

3°). — Les Sous-Secrétaires d'Etat au Parlement.

A. — J'ai déjà exposé qu'une des principales utilités des sous-secrétaires d'Etat en Angleterre était de permettre la représentation des départements exécutifs dans les deux branches de la Législature. Si cette règle s'appliquait en tout point, toutes les grandes administrations auraient au moins un de leurs membres politiques dans chaque assemblée, le premier ministre s'inspirant des circonstances pour distribuer les offices entre les Lords et les Commoners. Mais un examen, même rapide, permet de constater que la pratique ne réalise pas une représentation symétrique, dans les deux Chambres, des départements de l'Etat. Tel ministère possède deux organes dans la Chambre des Communes et n'est pas représenté dans la Chambre des Lords ; c'est, à l'heure actuelle, le cas du Secrétariat d'Etat de l'Intérieur (1). Mais la réciproque n'est pas vraie : il n'est, je crois, jamais arrivé que le ministre chef et son subordonné siègent ensemble dans la Chambre Haute. La représentation est surtout requise dans

(1) Il arrive très souvent qu'un ministre et son subordonné siègent dans la Chambre des Communes. On se plaignit en 1865 à la Chambre des Lords qu'il n'y eût pas de fonctionnaire attaché au département de la Poor Law pourvu d'un siège dans cette Chambre, tandis que le président et le secrétaire du Bureau, comme aussi le secrétaire et le sous-secrétaire de l'Intérieur siégeaient dans la Chambre Basse.

(Paroles de Lord Houghton à la C. L. le 21 mars 1865). Le comte Granville lui répondit que le reproche qu'on faisait le plus souvent était que les départements ministériels fussent trop largement représentés dans la Chambre des Lords et pas assez dans celle des Communes.

(Hansard. Parl. Deb. vol. CLXXVIII, col. 5 et 193.

l'assemblée populaire ; il est indispensable, en raison de la puissance qu'elle détient, et qu'elle doit à son caractère d'assemblée élue, qu'à un moment quelconque elle puisse demander ses comptes à un membre quelconque du gouvernement et faire éclater sa responsabilité. Et la Chambre des Communes, dans son amour-propre ombrageux, conserve d'autant plus volontiers sa confiance aux ministres, qu'elle les sent plus près de ses regards pénétrants.

L'effacement graduel de la Chambre des Lords devant le développement considérable de l'autre assemblée a rendu de moins en moins impérieux le besoin d'associer ses membres au gouvernement. Jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, les Pairs formaient la majorité dans les Cabinets : le deuxième ministère Pitt (1804) ne comptait que lui et Lord Castlereagh comme Commoners, les autres départements étant représentés dans la Chambre Basse par des sous-secrétaires d'Etat (1).

(1) Le premier Cabinet de Georges III (1760) comprenait 13 pairs, 1 commoner ; celui de Pitt (1783) comprenait 6 pairs, 1 commoner ; le Cabinet Addington (1801) comprenait 5 pairs, 4 commoners ; le deuxième Cabinet Pitt (1804) comprenait 10 pairs, 2 commoners ; le Cabinet Granville (1806) comprenait 7 pairs, 4 commoners ; le Cabinet Perceval (1809) comprenait 6 pairs, 2 commoners; le Cabinet Liverpool (1812) comprenait 10 pairs, 2 commoners ; le Cabinet de 1814 comprenait 9 pairs, 4 commoners ; le Cabinet de 1818 comprenait 8 pairs, 6 commoners ; le Cabinet de 1822 comprenait 9 pairs, 6 commoners ; le deuxième Cabinet Palmerston (1859) comprenait 5 pairs, 10 commoners ; le Cabinet de 1863 à 1865 comprenait 8 pairs, 7 commoners ; le Cabinet Derby (1866) comprenait 7 pairs, 8 commoners ; le Cabinet conservateur de 1874 comprenait 7 pairs, 7 commoners ; le Cabinet libéral de 1880 comprenait 6 pairs, 8 commoners ; le Cabinet Salisbury de 1885 comprenait 8 pairs, 8 commoners ; le Cabinet Gladstone de 1886 comprenait 6 pairs, 8 commoners.

(Alph. Todd. De Franqueville, passim).

Mais, dans la deuxième moitié de ce siècle, de nombreuses protestations s'élevèrent dans les rangs des fidèles communes : plusieurs orateurs se plaignirent de ce que des départements de l'Etat considérables ne fussent représentés dans leur assemblée que par des ministres subordonnés et réclamèrent énergiquement une place plus grande dans les Cabinets (1). Comme suite à ce mouvement d'opinion, la majorité dans le Cabinet passa des Lords aux Commoners : dans le deuxième gouvernement Palmerston (1859), ceux-ci y obtinrent dix sièges sur un total de quinze. Dans les années suivantes, la Chambre des Communes eut presque toujours le plus grand nombre des places dans les Cabinets, mais la disproportion entre les deux assemblées n'a jamais été grande. Et même, dans ces derniers temps, la tendance semble avoir été d'égaliser la part de chacune d'elles : le Cabinet actuel de Lord Salisbury compte dix Pairs et dix Commoners ; de même son Cabinet de 1885 comptait seize sièges répartis également. Il ne faut pas voir là un vrai retour à un état de choses passé, mais un hommage momentané rendu aux capacités d'une assemblée, qui a toujours fourni au pays des hommes d'Etat illustres.

Certains usages réservent à l'une des Chambres tel

(1) En 1863 quatre départements des plus importants n'avaient que des sous-secrétaires pour les représenter aux Communes ; et M. Peacoke disait à la séance du 19 mai : « Qu'il ne comprenait pas, pourquoi la Chambre des Communes, qui, jusque là, avait été considérée comme la première assemblée du monde, était ainsi ravalée à la situation d'un simple club de discussion, avec pas plus d'autorité qu'une *sacristie de paroisse*. » (Hansard. Parl. Debates vol. CLXX, col. 1960).

(Voir aussi séance du 21 avril 1863, ibidem vol. CLXX, col. 467).

ou tel siège dans le Cabinet. Le Président du Conseil Privé est toujours un Lord ; il en va de même du ministre qui porte le titre de Lord du sceau privé. Au contraire le Chancelier de l'Echiquier est toujours choisi dans les rangs des Commoners. Ces règles, qui restreignent la liberté du choix de la couronne, assurent partiellement l'équilibre des deux assemblées.

Toutefois, la coutume incline à ce que la majorité des ministres les plus considérables soient choisis dans la Chambre des Communes (1). Dans le Cabinet actuel, ce sont des commoners qui sont placés à la tête des colonies, de l'Intérieur, de l'Inde, du gouvernement local, du commerce, de la guerre ; il en va de même pour le premier Lord de la Trésorerie et le Chancelier de l'Echiquier, pour le Président du Bureau de l'agriculture et le premier Commissaire des Travaux et Bâtiments Publics ; les Lords, si l'on fait exception du Chancelier qui ne peut être que Pair et du premier ministre qui a le titre de Lord du sceau privé, n'ont, dans le Cabinet, que deux ministres très importants, le Secrétaire d'Etat des affaires étrangères et le premier Lord de l'Amirauté ; les autres postes qui leur sont dévolus sont secondaires. Il semble que cette distribution aurait dû donner à la Haute Assemblée un grand nombre de sous-secrétaires. Il n'en est rien : sur les douze sous-secrétaires actuels, huit siègent dans la Chambre des Communes ; deux au moins y font certainement double emploi avec leurs ministres, laissant ainsi l'autre Chambre dépourvue de représentants : c'est le cas du Secrétariat de l'Intérieur et du Local government Board. Mais voici qui est plus important :

(1) Paroles de M. Disraeli à la Chambre des Communes le 18 avril 1864. (Hansard. Parl. Deb. vol. CLXXIV, col. 1218).

tous les membres du ministère attachés à la Trésorerie siègent aujourd'hui à la Chambre des Communes, premier Lord, Chancelier de l'Echiquier, Junior Lords et secrétaires politiques ; les Finances n'ont pas d'organe direct dans la Chambre des Lords. Cela vient de ce que celle-ci n'a que des attributions à peu près nulles en ce qui concerne les lois de Finances. Elle ne peut jamais en prendre l'initiative, elle peut très difficilement les amender et c'est à peine s'il lui est permis de les rejeter (1). Le vote des Lords, en cette matière, se borne à donner une ratification.

En somme, la représentation des services publics dans le Parlement, à l'aide des sous-secrétaires d'Etat, n'est jamais réalisée d'une façon complète.

D'ailleurs la pratique imagine d'autres combinaisons pour assurer la représentation. D'abord la solidarité de vues et d'intérêts qui unit les membres du Gouvernement leur permet de défendre mutuellement leurs actes dans les assemblées : à ce point de vue on peut dire qu'un ministre peut toujours être représenté par ses collègues siégeant dans la Chambre qui n'est pas la sienne (2). Il peut s'appuyer aussi sur le sous-secrétaire d'un autre département : lorsque le Postmaster general est un Lord (comme aujourd'hui), comme il n'a pas lui-même de sous-secrétaire d'Etat, c'est le secrétaire de la Trésorerie qui se charge de ses intérêts dans la Chambre des communes (3). Il arrive enfin qu'un ministre confie ce soin à un per-

(1) De Franqueville. T. III, p. 473.

(2) L'Amirauté a souvent été représentée dans la Chambre des Lords par un ministre qui n'appartenait pas à la marine.

(3) Todd. on Parl. government T. II, p. 487.— Report on Official salaries 1850. Evidence 3238-3292. Commons papers 1854, vol. 27, p. 399.

sonnage qui ne fait pas partie du Gouvernement : « Lorsque le Président et le Secrétaire du Board of « Trade siègent tous deux à la Chambre des Commu- « nes, le Board est alors représenté dans l'autre assem- « blée par un Lord revêtu de quelque titre honorifique, « tel que celui de la baguette d'or (Gold Stick), qui ne « fait pas partie de l'administration, mais qui est en « rapport constant avec elle, et défend ses affaires « comme les conseillers d'Etat représentaient jadis les « ministres devant le Corps législatif et le Sénat » (1). Les Juniors Lords sont parfois autorisés à parler au nom de l'Amirauté ou de la Trésorerie.

B. — Le rôle que jouent les sous-secrétaires d'Etat dans une Chambre est plus ou moins considérable, suivant qu'il y siègent seuls ou en même temps que leur ministre.

Le secrétaire ou sous-secrétaire siège seul dans une Chambre. — Dans ce cas, il est un personnage très important. Il représente véritablement son ministre. Celui-ci l'a choisi pour être son porte-parole (mouthpiece) dans toutes les occasions où il s'agit des intérêts de son service et où sa propre personnalité est en jeu (2). Le sous-secrétaire répond aux questions qu'on lui adresse (3), fournit les explications qu'on lui demande : il doit être renseigné sur tous les détails de son administration, afin de pouvoir satisfaire à la curiosité des parlementaires. Il fait, en forme de dis-

(1) De Franqueville, Du Régime des Travaux Publics en Angleterre. T. I, p. 161.

(2) H. D. Traill. Central government, p. 52.
Todd. T. II, p. 326-615.

(3) Hansard Parl. Deb. vol. CLXXXV, col. 722.

cours, des déclarations sur la politique générale (1) : les sous-secrétaires de la guerre et de la marine, quand leurs chefs siègent à la Chambre des Lords, sont appelés à faire un exposé de l'ensemble des crédits nécessaires aux besoins de ces services, et, quand la Chambre se constitue en comité des Subsides, ce sont eux qui proposent et soutiennent, en détail, le vote de ces crédits (2). Enfin, lorsque la personne de son ministre est prise à partie, qu'un vote de blâme ou de non confiance est imminent, le sous-secrétaire, en serviteur fidèle, se fait l'avocat de son puissant chef et tâche de détourner la colère de l'Assemblée (3). Bref, le sous-secrétaire d'Etat qui représente son département dans une assemblée doit veiller, comme le ferait un ministre, à tout ce qui concerne les intérêts de son service dans cette assemblée (4).

Mais, quelle que soit l'importance de cette mission, le sous-secrétaire n'a pas d'autorité propre (5). Il est et

(1) M. Disraeli disait à la Chambre des Communes : « Le « gouvernement est autant représenté, dans une déclara- « tion publique de sa politique, par un sous-secrétaire que « par un secrétaire d'Etat.

(Hansard. Parl. Deb. vol. CCXIX, col. 1613).

(2) A. Todd. T. II, p. 615. — Report on board of Admiralty 1861, p. 435. — Lorsqu'un des Junior Lords fait partie de la Chambre des Communes, il assume une large part de la besogne financière du département de la marine.

H. D. Traill. Central government, p. 120.

(3) Le 18 mars 1854 le sous-secrétaire d'Etat aux colonies prenait la défense de son chef (lord Stanley) contre des accusations portées sur le compte de ce dernier par un membre de la Chambre des Communes. Il s'agissait en l'espèce de certains accords que lord Stanley avait conclus avec la Compagnie de la Nouvelle-Zélande et de certaines instructions qu'il aurait données au gouverneur de la dite Compagnie, contrairement aux engagements pris envers celle-ci.

(4) Escott. England T. II, p. 103.

(5) Todd. T. II, p. 308.

il doit rester le subordonné de son ministre. Celui-ci, en le nommant, lui donne une délégation, une commission d'avoir à parler en son nom et pour son compte dans l'une des Chambres. Le contrat qui se forme entre ces deux personnages est une sorte de mandat politique. Les règles du mandat s'y appliquent dans toute leur ampleur. Tous les actes du sous-secrétaire engagent la responsabilité du ministre, car, juridiquement, ils sont censés exécutés par le ministre lui-même. Ces actes peuvent faire l'objet de questions qu'on adressera soit au ministre, soit au sous-secrétaire d'Etat lui-même : mais, de toute façon, c'est le chef qui assume la responsabilité suprême de tout ce qu'a fait son subordonné. Alors de deux choses l'une : ou bien l'acte incriminé fera l'objet d'un vote de blâme ou de non confiance et alors ministre et sous-secrétaire seront tenus de démissionner (1) ; ou bien la Chambre acceptera leurs explications et il resteront tous deux en place, à moins toutefois que le sous-secrétaire n'ait agi contrairement aux instructions de son chef et, dans ce cas, celui-ci lui retirera la mission confiée. Ce dont il importe de bien se pénétrer, c'est que le ministre subordonné n'encourt pas une responsabilité parlementaire directe. S'il commet une faute administrative, le ministre en subira le contre-coup ; seulement la responsabilité de celui-ci pourra n'être mise en jeu que médiatement. Voici comment : un membre de

(1) Un acte accompli par un sous-secrétaire peut aussi, en principe, engager la responsabilité collective du Cabinet et amener sa chute ; car tous les membres du gouvernement sont solidaires. Mais l'hypothèse n'est guère concevable, car un ministre prendra toujours *lui-même* l'initiative de toute mesure assez grave pour mettre en jeu l'existence du Cabinet tout entier.

la Chambre des communes donne avis (notice) qu'il posera tel jour une question au sous-secrétaire de tel département à l'occasion d'un point concernant le service. Au jour fixé par le speaker, l'honorable membre développe sa question et réclame des explications au très honorable gentleman chargé des intérêts du département. Celui-ci se défend comme il peut et fournit les meilleures raisons pour convaincre son ennemi ; mais l'assemblée ne les accepte pas et émet un vote de non confiance. Ce vote atteint la personne du ministre, et cela, sans qu'il y ait lieu de distinguer si l'acte jugé coupable a été accompli par le ministre lui-même ou par son subordonné, ni si ce subordonné, auteur de l'acte, a agi spontanément ou en suivant les instructions de son chef.

Les auteurs anglais sont très affirmatifs sur ce point ; H. D. Traill dit : « La tête politique du département « est seule responsable envers le Parlement. Cette « proposition est vraie en substance, même dans le cas « où un sous-secrétaire représente son département « dans une chambre, pendant que son chef siège dans « une autre ; quelle que soit l'influence de la position de « celui-ci en cette occurence, il est douteux qu'il puisse « en aucun cas devenir constitutionnellement tenu « d'accepter un blâme parlementaire sur un point de « politique départementale et de le considérer comme « applicable à lui, aussi bien qu'il l'eût été à son chef. « Qu'un tel blâme puisse jamais s'appliquer à lui seul, « et à l'exclusion de son chef, on peut affirmer en « toute confiance que c'est impossible ».

Et plus loin : « De tels fonctionnaires *ne représentent « pas le principe de la responsabilité, mais une partie « incidente du mécanisme destiné à mettre en œuvre*

« *ce principe*... ils sont de simples intermédiaires entre « les chefs des départements et l'assemblée populaire « envers laquelle ces chefs sont responsables, tenant « la Chambre dûment informée de tout ce que le mi- « nistère fait, expliquant et justifiant ses actes au « besoin et recevant par délégation (vicariously) le « blâme ou l'approbation que la Chambre juge à « propos d'émettre. » (1).

Et Todd : « Un fonctionnaire de ce genre doit exé- « cuter avec intelligence et fidélité les instructions de « son chef politique. *Mais sa responsabilité indivi- « duelle s'arrête là.* S'il est appelé à représenter son « département dans l'une des Chambres du Parle- « ment, il le fait en parlant strictement comme l'or- « gane et le porte-parole de son supérieur officiel. *Il ne « peut être tenu responsable d'une politique dans la « formation de laquelle il n'a eu aucune part.* Sa res- « ponsabilité est celle d'un subordonné, non d'un chef, « et ne s'attache qu'à l'exécution effective de la mis- « sion qui lui est assignée, sous la direction et l'au- « torité reconnue de son ministre » (2).

Il suit de là qu'un sous-secrétaire d'Etat n'as pas qualité pour poser la question de Cabinet. Sa situation secondaire l'empêche, en l'absence des autres membres du Gouvernement, de risquer l'épreuve d'une demande de confiance. Et d'ailleurs la Chambre elle-même jugerait incorrect, indélicat, le fait d'attenter à l'existence du Cabinet, lorsque celui-ci est en posture insuffisante pour tenir tête à l'attaque. Je ne crois pas

(1) H. D. Traill. Cntral government, p. 51 et suiv.

(2) Alpheus. Todd. On parl. government in England. T. II, p. 326 et 368.

que nos députés poussent aussi loin leurs scrupules parlementaires.

La responsabilité des sous-secrétaires d'Etat a une sanction disciplinaire et non politique : le ministre seul est responsable politiquement. Le sous-secrétaire, s'il fait mine de s'affranchir de l'autorité de son chef, et s'il veut agir à sa guise, sera purement et simplement remercié. Cela est indispensable pour que le ministre puisse mener à bien sa tâche périlleuse ; la crainte d'être congédié maintien le subordonné dans l'obéissance.

Il est certain d'ailleurs que, lorsqu'un ministre est contraint de démissionner à la suite d'un vote parlementaire, sa chute entraîne celle de son sous-secrétaire politique, qui tient de lui sa délégation et dont le maintien au pouvoir, après le départ de son chef, n'aurait pas de raison d'être.

Critique. — L'institution du sous-secrétariat est jugée insuffisante par les Anglais eux-mêmes : en outre elle prête à des malentendus sur l'exercice de la responsabilité ministérielle.

Elle est insuffisante, parce que la représentation des grands départements de l'Etat au moyen de fonctionnaires subordonnés donne à ceux-ci un rôle qu'ils ne sont pas en mesure de bien remplir. Les sous-secrétaires d'Etat et les secrétaires politiques ne font pas partie du Cabinet ; ils n'interviennent pas dans les délibérations où sont discutées les questions de politique générale : n'est-il pas téméraire alors de les envoyer au Parlement, face à face avec une opposition inquiète et souvent tracassière, dont les attaques, savamment dirigées, déconcerteront leur éloquence ? Telle question pourra les prendre au dépourvu, qui

serait aisément tranchée par la dialectique ministérielle. « Des sous-secrétaires d'Etat, quoique capables, « ne sont pas en état de déclarer ou de défendre la « politique du gouvernement avec la liberté, l'intelligence et la responsabilité nécessaires pour satisfaire « aux demandes de la Chambre des communes. En « fait, ils n'ont qu'une commission (hold a brief) et on « leur demande de justifier une politique dans la formation de laquelle ils n'ont eu aucune part » (1). Et voilà pourquoi la pratique veut que les départements les plus considérables soient représentés dans la Chambre populaire par leurs ministres eux-mêmes

En outre, la présence d'un sous-secrétaire dans une assemblée pour y représenter son administration peut donner naissance à des malentendus sur l'exercice de la responsabilité ministérielle. On dit que la tête politique du département est seule responsable devant les Chambres et que le subordonné n'a aucune autorité pour parler en son nom personnel. Mais on conçoit fort bien que le fonctionnaire chargé de défendre dans une assemblée les intérêts de son service, en l'absence de son chef, et doué par ailleurs d'une certaine initiative en matière d'administration, on conçoit très bien que cet homme, à qui l'on confie une aussi haute mission, finisse par s'imaginer qu'il détient réellement et à titre propre une parcelle de l'autorité publique et qu'il encourt de ce chef une certaine responsabilité. Il y a là ce qu'on pourrait appeler un phénomène d'auto-suggestion politique. Et les auteurs s'en rendent parfaitement compte : « Un sous-secrétaire », dit Todd, « ou un Vice-Président, qui est dans cette position et « qui doit prendre une part importante dans la discus-

(1) A. Todd. T. II, p. 251.

« sion des affaires publiques, est naturellement sup-
« posé avoir une part dans la direction du départe-
« ment, et ne peut s'affranchir d'une certaine respon-
« sabilité à cet égard, quoiqu'une somme bien plus
« grande de responsabilité s'attache à son chef dépar-
« temental dont l'autorité est suprême » (1).

Un incident survenu en 1864 attira pendant quelques instants l'attention sur ce point. La Chambre des Communes avait émis un blâme à l'encontre du département de l'Education, et, à la suite de ce vote, le Vice-Président du Comité avait donné sa démission : le Président, au contraire, était resté en place. La vérité constitutionnelle aurait voulu que ce fût ce dernier qui se retirât, car le Vice-Président n'a qu'un rôle de sous-secrétaire dans la Chambre et, par suite, ne saurait encourir aucune responsabilité personnelle et exclusive de celle de son chef (2). Il est vrai que le Vice-Président d'alors (M. Lowe), expliqua plus tard sa démission en disant qu'il s'était retiré pour satisfaire à un

(1) Alph. Todd. T. II, p. 368 et Traill, p. 51-52.

(2) M. Lowe, et avec lui lord Salisbury et M. Adderley déclaraient que le lord président était seul responsable envers le Parlement de la direction de la besogne du service (Report Commons on Education. Inspectors'Reports 1864, p. 55. Report Commons on Education 1865 : evidence 23-49, 113, 220, 334, 624, 828 ; 1872-1878. 679-689-814 etc., 948, 952, 1316-1322).

Au contraire, M. Bruce estimait que le président et le vice-président étaient conjointement responsables envers le Parlement de la direction du service. (Todd. T. II, p. 640).

Lord Granville disait plus tard à la Chambre des Lords qu'il considérait la démission de M. Lowe comme inutile (unnecessary). « Techniquement, disait-il, le lord président aurait « dû démissionner et le vice-président aurait dû conserver sa fonction ». (H. D. Traill, p. 148).

sentiment d'amour-propre (1), et non parce qu'il se considérait comme personnellement engagé : quoi qu'il en soit, son départ avait eu un sens équivoque et pouvait fort bien être interprété comme la reconnaissance d'une obligation constitutionnelle (2). Des faits analogues, s'ils se renouvelaient, pourraient amener une confusion dans l'application de la responsabilité.

Le ministre et son sous-secrétaire siègent tous deux dans la même chambre. — Ici le rôle du sous-secrétaire n'est pas celui d'un représentant, mais bien d'un auxiliaire. Le subordonné assiste son chef dans l'accomplissement (discharge) de sa tâche parlementaire ; cette assistance sera plus ou moins étendue, suivant que le ministre accordera plus ou moins de confiance à son sous-secrétaire et suivant le degré d'habileté de ce dernier. Il ne peut être ici question de nécessité constitutionnelle : ce sont des arrangements de convenance mutuelle qui déterminent le champ d'action du ministre en sous-ordre (3).

Le fait que le chef du département siège dans une Chambre a pour effet de reléguer le sous-secrétaire au second plan : il n'est plus qu'un personnage effacé. Encore y a-t-il lieu de distinguer. Le ministre est-il présent à la séance ? son second n'a pas à parler. C'est au ministre que toutes les questions sont adressées et c'est le ministre qui doit y répondre. Le 15 juillet 1867, à la Chambre des Communes, le secrétaire de l'Amirauté disait au colonel Knox : « Je serais charmé

(1) M. Lowe regardait le vote comme « conveying a personal reflection upon himself ».

(2) Cet incident est raconté en détail dans Todd. T. I, p. 267 et T. II,p. 640.

(3) H. D. Traill, p. 120.

« de vous répondre, mais l'usage parlementaire est « que le premier Lord de l'Amirauté réponde lui-même « aux questions, s'il est présent à la Chambre » (1).

Il peut arriver, toutefois, que le ministre laisse son sous-secrétaire répondre à une question, lorsque celle-ci porte sur un détail du service rentrant dans la compétence spéciale du subordonné. Encore faut-il que l'orateur qui a posé la question veuille bien l'accepter.

Lorsque le ministre, pour une raison quelconque, maladie, voyage, campagne électorale, est dans l'impossibilité d'assister à la séance, des difficultés s'élèvent parfois sur le point de savoir si le sous-secrétaire sera admis à répondre aux questions, en son lieu et place. Tantôt on accepte l'intervention du sous-secrétaire, tantôt la Chambre s'y refuse et préfère attendre le retour du ministre, avant d'aborder la discussion. On ne peut déterminer à l'avance la solution qui doit intervenir : tout dépend de la gravité de l'intérêt en jeu. Si l'affaire est importante, il est à présumer qu'on attendra, pour entamer le débat, que le ministre soit présent. S'agit-il simplement d'obtenir des explications sur un point particulier du service ? Le sous-secrétaire pourra, selon toute vraisemblance, répondre à la question.

Vote du budget. — Les sous-secrétaires d'Etat et secrétaires parlementaires jouent un rôle important dans le vote du Budget. Les dépenses sont divisées en trois parties, guerre, marine, service civil. J'ai déjà dit que, lorsque le premier Lord de l'Amirauté et le Secrétaire de la Guerre sont membres de la Chambre des Lords, ce sont leurs sous-secrétaires qui sont char-

(1) Hansard Parl. Debates vol. CLXXXVIII, col. 1520 et Todd T. II, p. 369.

gés de présenter et de faire voter les crédits nécessaires à leurs départements dans la Chambre des Communes réunie en Comité des subsides (Committee of Supply). Lorsque ces ministres siègent dans la Chambre populaire, ils se chargent eux-mêmes de soutenir le vote de ces crédits ; toutefois, ils laissent très souvent leurs sous-secrétaires parler à leur place, mais en leur présence, dans les discussions possibles. Les crédits du service civil sont proposés d'ordinaire par le secrétaire financier de la Trésorerie, en présence du Chancelier de l'Echiquier ou des autres ministres pour lesquels les subsides sont demandés. — On admet aussi que les sous-secrétaires de la guerre et de la marine prennent des votes d'accompte (on account) lorsque les ministres sont absents de la Chambre ; et même, le 28 novembre 1867, M. Disraeli, alors Chancelier de l'Echiquier, étant malade, le secrétaire de la Trésorerie soumit, à sa place, au Comité des Voies et Moyens un exposé général de la situation financière, ainsi qu'une résolution touchant la levée de fonds nécessaires pour solder les frais de l'expédition abyssinienne : cette fois-là, personne ne fit d'objection, et M. Gladstone félicita le secrétaire sur la façon dont il s'était acquitté de sa tâche (1). Mais ce fait est exceptionnel : la règle est que la déclaration générale qui précède l'ouverture des crédits de l'armée et de la marine soit faite par les ministres en personne et que les évaluations de crédits (estimates) ne soient proposées par leurs sous-secrétaires que lorsqu'ils sont eux-mêmes présents. Dans le courant de l'année 1867, en l'absence du premier Lord de l'Amirauté, le secrétaire de ce département, Lord

(1) Hansard Parl. Debates vol. CXC, col. 345,357, 358.

H. Lennox, fut chargé de proposer et de soutenir le vote des crédits de la marine dans la Chambre des Communes. M. Gladstone s'y opposa : « Il est évidem- « ment impossible, disait-il, que cette discussion, à « cause des matières sur lesquelles elle porte, ait lieu « autrement qu'en la présence du ministre responsa- « ble ». Et sir George Grey déclarait « qu'il était con- « traire à l'usage et aux convenances que le secrétaire « soutint le vote des crédits lorsqu'il n'était *pas l'or- « gane reconnu de l'Amirauté dans la Chambre des « Communes* ». L'Assemblée, toutefois, décida, *dans l'intérêt du bien public*, qu'elle écouterait la déclaration générale du secrétaire en Comité des Subsides : puis, sous l'inspiration de M. Gladstone, le Comité fit son rapport, mais sans accorder aucun crédit. Ce ne fut que lorsque le premier Lord eut repris son siège que les crédits furent votés (1).

Les secrétaires de la Trésorerie assistent le leader du gouvernement dans la direction de la besogne législative au Parlement (2) : vote des mesures présentées par le Cabinet, marche des discussions, ordre de parole des membres. Je décrirai, dans un chapitre spécial, le rôle considérable joué par le secrétaire politique en qualité de *whip* du gouvernement.

Comités parlementaires. — La plus grande partie des travaux des Chambres se fait dans les comités : permanents (standing), mixtes (joint) ou nommés pour un temps en vue d'une affaire particulière (select). Lorsque les ministres, retenus ailleurs, ne peuvent assister

(1) Hansard. Parl. Debates. Vol. CLXXXV, col. 1814-1857 et vol. CLXXXVI, col. 317.

(2) Todd. T. II, p. 363.

aux réunions des comités, ils s'y font communément représenter par leurs sous-secrétaires politiques ; il arrive même que ceux-ci soient appelés à y représenter le gouvernement tout entier (1).

Tout ce que j'ai dit sur la responsabilité des sous-secrétaires politiques, lorsqu'ils représentent seuls leur département dans une Chambre, s'y applique à fortiori lorsqu'ils siègent à côté de leurs ministres. Ceux-ci sont les seuls qui soient politiquement responsables : la présence de leurs subordonnés ne saurait entamer une parcelle de leur responsabilité (2).

4°). — Traitement.

Les sous-secrétaires politiques de la guerre, des colonies, des affaires étrangères, de l'Intérieur et de l'Inde touchent chacun 1500 Livres par an (37.500 francs) : c'est aussi le traitement du secrétaire financier de la guerre.Le secrétaire du Patronage de la Trésorerie et le secrétaire financier ont 2000 Livres (50.000 francs) ; de même le secrétaire politique de l'Amirauté. Ceux du Board of Trade et du Local government Board gagnent 1200 Livres (30.000 francs).

Enfin, le Vice-Président du Comité de l'Education émarge au budget pour une somme de 2000 livres et le principal Secrétaire pour l'Irlande reçoit 4425 livres (110.625 francs).

(1) Report on official salaries 1850 : evidence 89, 1471 etc., 1939 etc. Report Commons on Diplomatic service 1861, p. 50, 94.
(2) H. D. Traill, p. 51.

CHAPITRE IV

Les sous-secrétaires d'Etat agissant comme agents administratifs supérieurs.

Les sous-secrétaires parlementaires n'ont pas seulement un rôle politique : leur action s'exerce dans les multiples besognes dont se compose la vie quotidienne d'un département ministériel. Dans cette fonction, ils sont en contact continuel avec les sous-secrétaires permanents : les uns et les autres marchent côte à côte et se partagent les affaires, sous l'autorité suprême des ministres.

1°). — *Caractère des Sous-Secrétaires permanents.*

A la différence des sous-secrétaires politiques, ils ne font pas partie du ministère, c'est-à-dire de cet ensemble de personnes élevées au pouvoir par la lutte des partis, et auxquelles la nation fait confier par son souverain la mission de présider à ses destinées. Ce sont des fonctionnaires supérieurs, les premiers des *clerks* de leur département, délégués à la direction administrative des services qui en dépendent, surveillant et contrôlant un grand nombre de subordonnés et les

couvrant de leur responsabilité. Ils correspondent, à peu près, à nos secrétaires généraux. Mais, au point de vue purement anglais, ce n'est pas assez les caracriser que de dire qu'ils sont des personnages administratifs : pour les Anglais, en effet, l'Administration ne se sépare pas nettement de la politique (1), le mot « *administration* » s'emploie souvent comme synonyme de ministère ou de Cabinet ; « c'est qu'en effet « le Cabinet et la Chambre que le Cabinet repré« sente sont la véritable administration (2) ». Pour les Anglais, il y a deux catégories d'agents : « *political* et « *non political* » (3) : les sous-secrétaires permanents font partie des « *non political servants of the crown* ». C'est parce qu'ils ne font pas de politique qu'ils sont permanents ; et c'est parce qu'il est nécessaire qu'ils soient permanents qu'on les exclut de l'arène politique (4). Etrangers à la lutte des partis, ils sont élevés au pouvoir sans combat ; et les batailles parlementaires ne les font pas tomber. Ils sont choisis en raison de leurs capacités, plutôt qu'en considération de leurs idées. Il se peut, sans doute, que les influences politiques interviennent dans leur nomination première ; mais, une fois en fonctions, ils y demeurent en dépit

(1) *Laugel.* L'Angleterre politique et sociale : « En Angle« terre on ne peut pas dire que l'administration tout entière « soit entre les mains du Parlement, car il y a nombre d'auto« rités locales ayant des pouvoirs administratifs très étendus « (comtés, villes, paroisses), mais il n'y a rien pour ainsi dire, « entre le Parlement et cette multitude de corps isolés, indé« pendants et sans cohésion : il n'y a pas de grands corps « administratifs tout puissants formant une sorte d'Etat dans « l'Etat. » (Ibidem).

(2) Ibidem.

(3) Alpheus Todd. T. I, p. 377 et T. II, passim.

(4) Todd. T. I, p. 378.

des fluctuations ministérielles (1). Leurs opinions personnelles peuvent être contraires aux doctrines du ministère du jour : on ne les renvoie pas pour cela. Mais ils ne doivent pas se poser en adversaires résolus du gouvernement : leur obéissance à leurs chefs politiques, condition sine qua non de leur durée, est indispensable à la responsabilité ministérielle. Les ministres seuls sont responsables devant le Parlement des actes de leurs subordonnés et ne peuvent en assumer la charge qu'autant que ceux-ci se soumettent scrupuleusement à leurs instructions (2) ; sans cette soumission, le contrôle du Parlement serait illusoire.

— J'ai dit qu'il était nécessaire qu'ils fussent permanents : les ministres, chefs politiques, n'ont qu'une durée éphémère ; d'autre part, les services administratifs souffriraient des changements de tête trop fréquents : le sous-secrétaire permanent est là qui veille au maintien de la tradition, qui assure la régularité dans la marche des affaires. Les Cabinets peuvent tomber : la besogne ne s'en poursuit pas moins harmonieusement, au jour le jour, comme par le passé. On

(1) Cette pratique diffère de celle qu'on suit aux Etats-Unis. A chaque nouvelle élection présidentielle, il y a des milliers de fonctionnaires destitués. Le parti qui succède à ses adversaires dans la possession du pouvoir doit récompenser les services rendus dans la campagne électorale. Quoi de plus facile que de révoquer une partie des précédents détenteurs d'office pour mettre à leur place les partisans du nouveau président ? Cette pratique est connue sous le nom de *spoil's system*, car elle consiste à dépouiller systématiquement une partie des gens en place.

Cette coutume néfaste pour les fonctionnaires a vu restreindre son champ d'application depuis le *Civil Service Act* de 1867 qui met à l'abri du pouvoir de révocation un certain nombre des agents de l'Union.

(2) Todd. T. II, p. 388.

sent ici le bienfait de cette heureuse combinaison. Et, comme le sous-secrétaire permanent est en relation quotidienne avec les chefs politiques, il puise à leur contact des idées nouvelles, des idées de progrès : l'esprit de tradition ne dégénère pas en esprit de routine. La permanence de ces fonctionnaires est, en principe, illimitée : ils conservent leur emploi aussi longtemps que leur conduite est bonne (during good behaviour).

Les sous-secrétaires permanents sont privés de toute immixtion dans la vie politique, sous toutes ses formes. Ils ne peuvent siéger à la Chambre des Communes : le Statut de 1707 qui prive de la fonction législative toute personne acceptant un emploi salarié de la couronne leur est applicable sans restriction. En outre, la loi de 1742 (act 15 Georges II, ch. 22) qui autorise certains sous-secrétaires politiques à siéger dans la Chambre des Communes, stipule que : « tous autres députés ou clerks ne pourront être élus, siéger ni voter dans cette assemblée ». Le terme large de *clerks* embrasse les sous-secrétaires permanents. D'ailleurs, à défaut de loi, la pratique exige que tout membre de la Chambre des Communes acceptant de la couronne une fonction permanente et non politique perde son siège au Parlement (1). Non seulement la présence de ces fonctionnaires au Parlement n'a aucune utilité, puisque les départements de l'Etat y sont largement représentés par les ministres et leurs sous-secrétaires politiques, mais encore elle serait pleine d'inconvénients ; elle mettrait une entrave à la

(1) «Le seul fait d'occuper un poste permanent *sous* la Couronne constitue une disqualification indirecte pour la vie politique ». Todd. T. I, p. 377.

liberté des délibérations et nuirait à l'autorité des sous-secrétaires eux-mêmes comme agents administratifs : « Une réputation d'impartialité, d'honnêteté dans « leurs desseins, de haute conscience de leur devoir « et de fidélité à leur chef politique est, « dit Todd », la « caractéristique saillante du corps entier des fonc- « tionnaires publics de la grande Bretagne. C'est « parce qu'ils possèdent ces qualités qu'un ministre « d'Etat accorde une large confiance à des officiers « subalternes sur lesquels il doit grandement se repo- « ser. Et rien ne serait plus propre à détruire cette « confiance que de permettre à un fonctionnaire d'oc- « cuper une place où une expression consciencieuse de « ses opinions pourrait le mettre en collision avec le « gouvernement du jour, ou avec l'opposition, ou avec « l'un ou l'autre des partis en présence (1) ».

2° Rôle actif des sous-secrétaires d'Etat politiques et permanents dans l'administration.

Les ministres anglais ne s'occupent guère que de politique : la vie parlementaire absorbe les meilleurs de leurs instants. Il résulte que la besogne administrative est remise à peu près complètement entre les mains des sous-secrétaires d'Etat.

Le ministre détient l'autorité suprême, et le fait qu'il est politiquement responsable de tout ce qui advient dans son département donne à ses volontés un caractère discrétionnaire. Mais la marche d'une administration implique une infinité d'actes, pièces à signer,

(1) Todd. T. II, p. 258 et suiv.

ordres à donner, correspondance à recevoir ou à rédiger, pour lesquels son intervention n'est pas indispensable ; cette besogne courante et routinière, il l'abandonne aux agents subordonnés de son ministère, en tête desquels viennent ses sous-secrétaires, politique et permanent, se réservant pour lui-même la faculté d'intervenir à un moment quelconque, au gré de son désir. On ne peut déterminer avec précision la part d'initiative et d'action que les ministres abandonnent ainsi à leurs sous-secrétaires : tout dépend des circonstances et, en particulier, de la confiance que les chefs mettent en leurs auxiliaires. L'usage général (understanding) veut que toutes les décisions graves, ou emportant une modification dans la ligne de conduite créée par les précédents soient prises par les chefs politiques, à raison même de la responsabilité qui peut en résulter pour eux. Au contraire, l'expédition des affaires courantes est laissée aux sous-secrétaires, ou même aux clerks inférieurs (1). « Dans l'Education Office, dit H. « D. Traill, les neuf dixièmes de la besogne s'accom- « plit sans référence au Président du Comité » (2). La même chose se passe, quoique d'une façon moins étendue, dans les autres services.

On ne peut guère, au point de vue de l'action administrative, séparer le sous-secrétaire politique du sous-secrétaire permanent ; car, dans la réalité, leur action se combine et se complète. Ils constituent un personnage à double face, et à pouvoirs coordonnés (3) ; ils peuvent se suppléer, le cas échéant. Il n'y a pas entre

(1) Pour la Trésorerie : Fischel. La Constitution d'Angleterre. T. I, p. 265.

(2) H. D. Traill. Central government, p. 147.

(3) Escott. England. T. II, p. 103.

eux de démarcation nette et leur compétence respective se détermine plutôt d'après des convenances mutuelles que d'après des conceptions abstraites (1). Tout ce que l'on peut dire, c'est que l'un fait plus de politique, tandis que l'autre fait plus d'administration. Le sous-secrétaire politique voit les choses de plus haut : sa mission première est de surveiller tout ce qui se passe dans le département, de contrôler tout et de rendre compte, au besoin, à son chef, de ce qu'il a vu ; mais le caractère absorbant de ses occupations parlementaires ne lui permet guère de mettre la main aux détails techniques des affaires (2). Ceci concerne particulièrement le sous-secrétaire permanent, homme spécial, qu'une longue carrière a initié aux secrets du service. A la Trésorerie, à l'Intérieur, le véritable chef de la partie technique et administrative, c'est le sous-secrétaire permanent (3). Celui-ci doit en outre veiller à la discipline de la fonction, à la distribution du travail, à l'ordre intérieur (4), et tout le travail passe par ses mains.

Essayons d'esquisser le rôle des sous-secrétaires dans quelques parties de l'administration.

Trésorerie. — Dans le service de la Trésorerie, les secrétaires politique et financier ont un rôle considérable, bien que, hiérarchiquement, ils viennent après les Juniors Lords. Ils préparent les décisions du bureau dans toutes les matières qui lui sont soumises, et, celui-ci n'ayant plus qu'une existence nominale, ils

(1) Pour le Board of Trade : Todd. T. II, p. 668.
(2) Todd. On parl. government. T. II, p. 497.
(3) De Franqueville. T. I, p. 492. — Fischel. T. I, p 274.
(4) Todd. T. II, p. 497.

font toute la besogne, sous la direction de leurs chefs : toutes les pièces sont d'abord examinées dans les sections auxquelles elles se rapportent, puis soumises à l'assistant secrétaire. Celui-ci, après s'être assuré de leur légalité et de leur *correction*, les communique au secrétaire financier pour avoir son avis. Si ce dernier conçoit quelque hésitation sur la décision qu'il doit prendre, il en réfère au chancelier de l'Echiquier ou à un autre membre du bureau. Cette consultation est requise dans tous les cas importants ou douteux (1). Dans les affaires simples, le secrétaire décide seul. — Toutes les communications importantes entre la Trésorerie et les autres départements publics passent par les mains d'un des secrétaires : ceux-ci sont en contact constant avec le chancelier de l'Echiquier (2). D'après la loi, les ordres (warrants) du bureau doivent être signés de deux Lords de la Trésorerie ; mais, là ou un *warrant* n'est pas nécessaire, une lettre signée du secrétaire suffit (3).

Le secrétaire financier intervient activement dans la préparation du budget : chaque année, à l'automne, il adresse une circulaire à tous les départements de l'Etat, demandant qu'on y prépare, pour une certaine date, une évaluation des crédits nécessaires à la marche des services pendant l'année courante (4). La Trésorerie est informée par là,de bonne heure,des besoins, et avise aux moyens d'y faire face. Les évaluations sont dressées dans chaque département, sous la direction du chef politique, au moyen des renseignements

(1) Report Commons on Public Accounts 1862. Evidence 1766. 1767.
(2) Alph. Todd. T. II, p. 452.
(3) Report Commons on Public Accounts 1862. Evidence 774.
(4) Alph. Todd. T. II, p. 444.

fournis par les divers fonctionnaires et surtout par les sous-secrétaires permanents.

Le secrétaire politique exerce un contrôle sur beaucoup de fonctions du service civil. Ces fonctions peuvent être attribuées à la juridiction du secrétaire permanent ; mais, même alors, l'autorité du politique subsiste et, si l'autre prend une décision qui ne lui agrée pas, ce dernier pourra l'annuler (1).

Amirauté. — Les secrétaires politique et permanent de l'Amirauté, tant qu'ils sont en fonctions ensemble, sont chacun responsables des actes de l'autre (2). Ils assistent tous deux aux séances du bureau, conservent les minutes des actes, dirigent la correspondance officielle et communiquent aux chefs des divers départements de l'Amirauté les instructions du bureau. Le secrétaire permanent est en relation quotidienne avec le premier Lord : il veille à ce que les Juniors Lords ne dépassent pas leurs pouvoirs et signale au bureau tout ce qui lui paraît irrégulier ou fait sans autorisation (3). Le secrétaire parlementaire est, dans un sens étroit, le serviteur du bureau : il doit assister à toutes ses réunions, en noter les décisions : mais il n'a pas le droit d'y présenter spontanément ses avis, n'y d'exercer ailleurs une autorité personnelle. En revanche, il peut légalement formuler son opinion dans les minutes (circulation papers) qui circulent parmi les membres du bureau : ses avis servent par là à éclairer la religion des Lords sur les

(1) Commons papers 1854-55 vol. XX, p. 270, 294.

(2) Hansard. Parl. Debates vol. CXXVI, p. 883. M. Stafford, ancien secrétaire politique de l'Amirauté.

(3) Report on Board of Admiralty 1861, p. 47, 52.

questions qui vont être soumises à leurs délibérations (1).

Dans les deux départements dont je viens de parler, la correspondance officielle est en majeure partie dirigée par les sous-secrétaires. Il s'agit d'abord de communiquer les ordres des bureaux : ils doivent être signés de deux Lords et d'un secrétaire. Dans quelques cas exceptionnels, les ordres de l'Amirauté sont signés d'un secrétaire seul. En communiquant ces décisions, les secrétaires agissent au nom des bureaux intéressés et emploient la formule consacrée : *Mes Lords ont décidé*. La correspondance proprement dite, les lettres courantes sont signées des secrétaires, sauf dans les cas d'une gravité particulière (2).

C'est aussi au nom de *My Lords* que sont écrites toutes les lettres émanées de l'*Education Office* : on marque ainsi que l'autorité suprême, dans ce service, appartient au Comité du conseil, bien qu'en fait toute la partie administrative soit dévolue au Vice-Président. C'est le secrétaire permanent qui dirige la correspondance, en se servant du nom du département comme d'un sceau commun. Il le fait sous sa propre responsabilité, et, s'il en fait un mauvais usage, on peut en appeler à ses chefs (3).

Secrétariats d'Etat. — La même règle est observée dans les cinq ministères qui constituent le Secrétariat d'Etat : Intérieur, Affaires Etrangères, Colonies, Guerre, Indes. Les sous-secrétaires permanents dirigent la

(1) Report on Board of Admiralty 1861, p. 190.
(2) Todd. T. II, p. 452, 615.
(3) Report Committee on Education (1865). Evidence 145-47, 281-91 etc.

correspondance, en écrivant au nom du Secrétariat particulier auquel ils appartiennent ; ils sont responsables de l'usage qu'ils font de ce nom envers le ministre leur chef ; et celui-ci est responsable devant les Chambres de tout ce qu'a écrit et signé son subordonné, tout comme s'il en était l'auteur direct (1). Ainsi la plus grosse partie de la correspondance ne passe pas sous les yeux du ministre : on s'adresse à lui seulement dans les cas difficiles.

A l'Intérieur, le sous-secrétaire permanent est spécialement chargé de l'application de la loi, des affaires criminelles et de la correspondance domestique générale, tandis que le parlementaire dirige la correspondance avec l'Irlande, l'Ecosse, les Iles du Canal, et celle qui se rapporte à ses fonctions politiques (2). Tout ce qui regarde la milice et les volontaires est dévolu au secrétaire parlementaire du War Office (3). Aux Affaires Etrangères, les attributions des deux sous-secrétaires correspondent à une division de tous les pays du monde en deux classes : le politique a dans sa compétence les pays compris dans une classe, le permanent s'occupe des autres (les plus nombreux d'ailleurs) (4).

3°. *Tableau de la marche d'un document officiel.*

Il est curieux de suivre la marche d'un document officiel dans les étapes qu'il doit successivement fran-

(1) Hansard. Parl. Debates vol. CXCII, col. 1825.
(2) Commons papers 1847-48, vol. XVIII, p. 278-279.
(3) Todd, vol. II, p. 556.
(4) Hansard Parl. Debates, vol. CXC, col. 608. Paroles de M. Layard, ancien sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office.

chir à travers les bureaux ministériels. A notre point de vue, cette étude est particulièrement intéressante, car elle montre l'action des sous-secrétaires dans l'ensemble du mécanisme administratif.

Prenons, par exemple, le Colonial Office : les dépêches et lettres officielles arrivent dans la matinée des divers points de la métropole et d'ailleurs. Elles sont reçues au Registry Office (Bureau d'enregistrement). Là, il y a des *assistant clerks* qui ouvrent mécaniquement les sacs de lettres et dépêches ayant, à première vue, un caractère plus ou moins officiel. Ils n'ont pas à prendre une connaissance approfondie du contenu des documents, mais doivent seulement se faire une idée générale de leur objet, de façon à pouvoir mettre un titre, une rubrique à l'étiquette (docket) de la missive. A cette missive, les clerks du Registry Office adaptent une grande feuille de papier où seront écrites les *minutes* et sur laquelle on note le jour de la réception (1). Dans une deuxième étape, notre document parvient à la tête d'un des départements entre lesquels l'administration est divisée et qui, pour le Colonial Office, sont disposés géographiquement, à l'exception d'un seul. Le principal clerk du département intéressé examine la pièce, voit si elle présente un caractère d'urgence demandant le pas sur d'autres affaires, où s'il y a lieu de se référer à des transactions antérieures. Dans ce dernier cas, le clerk remet la pièce à l'un de ses *juniors*, en le chargeant, s'il le faut, de colliger et de résumer la correspondance qui contient l'histoire des négociations passées ; ou, si la tâche est particulièrement subtile et demande une

(1) Escott. England. T. I, p. 102.

connaissance spéciale des précédents, le chef du département y pourvoit lui-même. Quand le document est ainsi pourvu de tous les renseignements utiles à une parfaite intelligence de l'affaire, la procédure entre dans une troisième phase. La pièce officielle arrive sous les yeux d'un des assistants sous-secrétaires ; celui-ci l'étudie soigneusement, la commente de sa main en formulant ses vues sous la forme d'une nouvelle minute. Le tout, papier et minutes qui l'accompagnent, est serré dans un sac et envoyé, en quatrième main, au sous-secrétaire permanent. Celui-ci jouit d'un pouvoir discrétionnaire. S'il estime que l'affaire est simple, il décide lui-même de la suite qu'il convient de lui donner ; et même, s'il n'y a aucune décision à prendre, on peut conjecturer que le bureau de l'assistant sous-secrétaire sera le point terminus de la marche du document (1).

Mais les pièces officielles ne suivent pas toujours cette filière : souvent, il n'y a pas d'arrêt sommaire avant qu'elles parviennent au sous-secrétaire permanent. De toute façon, ce fonctionnaire ne doit pas prendre de décision, lorsque la correspondance dont s'agit appelle « autre chose qu'une action purement « mécanique, s'appuyant sur des principes précédem- « ment établis » (2). Dans ce cas-là, le document doit, de toute nécessité, être adressé au ministre en personne ; mais, avant d'arriver à lui, il doit encore passer sous les yeux du sous-secrétaire politique : il n'y a pas là toutefois une obligation absolue, car le sous-secrétaire politique peut être absent et l'affaire a sans doute besoin d'être promptement solutionnée.

(1) Escott. England. T. II, p. 102.
(2) Ibidem.

Voici donc le ministre averti par l'arrivée des pièces officielles : il se concerte avec son sous-secrétaire permanent sur l'opportunité des mesures à prendre ; et, mis au courant, par lui, de tous les faits et précédents, il donne ses ordres : « le sous-secrétaire perma-« nent doit savoir, et le ministre doit décider » (1).

Comment le ministre décide-t-il ? Après avoir reçu les sacs où sont enfermés les documents avec les minutes qui les accompagnent, il procède à l'examen de ces diverses feuilles et tâche de se faire une idée des affaires d'après les diverses observations qui y sont manuscrites. Ces observations émanées d'agents divres, (clerks, sous-secrétaires), présentent une assez grande divergence et suggèrent des moyens de solutions variées. S'inspirant de ces diverses annotations, le ministre prend une décision « qui n'est souvent rien « de plus qu'un beau spécimen de mosaïque offi-« cielle » (1). En général, il adopte la forme de réponse suggérée par son sous-secrétaire, avec quelques modifications, de même que celui-ci peut avoir adopté, avec quelques modifications, celle de son subordonné immédiat. Les papiers sont alors renvoyés au secrétaire particulier du bureau (private secretary) et passent en sens inverse, par la même filière qu'au début ; et c'est ainsi qu'en fin de compte la réponse est rédigée. Ces diverses opérations s'accomplissent d'ailleurs très rapidement, dans l'espace de deux jours en moyenne ; il est rare qu'elles exigent une semaine.

Dans les autres branches du Secrétariat d'Etat, la marche à suivre est, à peu de chose près, la même. Toutefois, au ministère des Affaires Etrangères, les

(1) Escott. England. T. II, p. 103.
(2) Ibidem, p. 104.

nécessités ont fait prévaloir un système différent. Le travail le plus important est mis entre les mains du sous-secrétaire permanent, afin que les changements ministériels, en amenant la chute du ministre et de son sous-secrétaire politique, n'entraînent pas de bouleversement dans les affaires ; de plus, la plupart des questions de politique extérieure demandent une prompte solution et ce résultat est facilité par la division de la besogne en deux parts, dont la plus large à beaucoup près est dévolue au sous-secrétaire permanent (1). J'ai dit précédemment que chaque sous-secrétaire avait à sa charge une classe déterminée de pays : la surveillance et la direction générale de la correspondance de ces pays appartient au sous-secrétaire dans la classe duquel ils ne sont pas placés. Chacun de ces deux fonctionnaires voit la besogne après qu'elle a passé par les mains de son collègue, ce qui permet à chacun de prendre connaissance de toutes les affaires (2). Les dépêches adressées aux ministres anglais accrédités à l'étranger ou expédiées par eux à la métropole sont les unes signées, les autres visées par le Secrétaire d'Etat lui-même ; en outre, elles doivent être soumises au premier ministre et au souverain. Les boîtes contenant ces dépêches (3), avant d'arriver au premier ministre, passent sous les yeux de celui des sous-secrétaires sous la surveillance duquel la correspondance du pays intéressé n'est pas placée (4).

(1) Todd. T. II, p. 512.

(2) Report Commons on Diplomatic service 1861, p. 1, 94, 95. Hansard. Parl. Debates vol. CXC, p. 608 et suiv.

(3) Les papiers importants circulent parmi les membres du Cabinet dans des boîtes privées (boxes of despatches), transportées sous la garde des messagers de la reine et dont chaque ministre de Cabinet a une clef.

(4) Report Commons on Diplomatic service 1861, p. 74,76.

Par cette ingénieuse combinaison, et par ses conférences journalières avec son collègue le permanent, le sous-secrétaire politique est mis au courant de tous les détails de politique internationle et peut répondre à toutes les questions des Chambres (1),

4° *Responsabilité des Sous-Secrétaires permanents*

J'en ai déjà parlé dans le cours de cette étude. Ils sont tenus de conformer leurs actes à l'idée politique dont s'inspire le Gouvernement, et d'obéir strictement aux instructions des ministres. S'ils violent un ordre formel, on les révoque. Mais le plus souvent, leur obéissance ne va pas sans une certaine initiative : car les instructions ministérielles ne sauraient prévoir tous les cas où il y aura une décision à prendre, un ordre à donner. Là où il y a initiative, là aussi il doit y avoir responsabilité : si le fonctionnaire permanent commet une faute dans l'exercice de cette initiative, il encourra une sanction. Cette sanction est prononcée par son chef hiérarchique, le ministre, qui lui avait donné sa confiance en le choisissant et qui la lui retire s'il vient à faire preuve d'incapacité ou de mauvaise conduite. La responsabilité du sous-secrétaire permanent pour les simples fautes est donc purement administrative, elle est sanctionnée par la perte de l'emploi. En outre ces fautes engagent la responsabilité parlementaire du ministre, lequel doit rendre compte au Parlement de tous les actes de ses subordonnés (2).

(1) Todd. T. II, p. 512.

(2) Hansard. Parl. debates, vol. CXCII, col. 1825 « duc de Richmond ».

Mais, tant qu'ils ne commettent pas de faute, les sous-secrétaires sont regardés comme ayant le droit de persévérer sans trouble « dans la possession de leur emploi » (1). S'ils commettent une faute ayant un caractère délictuel, s'ils se rendent coupables de malversations, ils peuvent être traduits devant les tribunaux ordinaires et frappés d'une peine de droit commun, comme les autres fonctionnaires publics.

5° *Traitement.*

Bien que leur rang soit inférieur à celui des sous-secrétaires politiques, les sous-secrétaires permanents touchent un traitement sensiblement plus élevé que le leur. Dans les cinq Secrétariats d'Etat ils reçoivent 2.000 livres (50.000 fr.). Le secrétaire permanent de la Trésorerie a 2.500 livres (62.500 fr.), celui de l'Amirauté 2.000 livres, ceux de l'Education et du Board of Trade 1.800 livres (45.000 fr.), celui du Local Government board 1.700 livres, (42.500 fr.). Les assistants sous-secrétaires touchent de 1.000 à 1.500 livres.

(1) Alph. Todd. T. I, p. 378. Grey. Parliamentary government 287.

CHAPITRE V

Les sous-secrétaires d'Etat et la discipline des partis — Le patronage — Les whips.

Pour donner une vue d'ensemble du rôle des sous-secrétaires d'Etat dans la vie politique anglaise, il reste à montrer de quelle manière ils interviennent au sein de leurs partis. Les sous-secrétaires politiques ont pour mission d'entretenir la solidarité et la cohésion dans le parti qui possède le pouvoir. Le gouvernement anglais, en effet, est, par excellence, un gouvernement de parti ; plus le parti qui domine l'autre a de force cohérente, plus il a de chance de se maintenir longtemps à la tête des affaires. C'est à resserrer de plus en plus les liens de l'association que doit tendre l'activité des personnages que nous étudions. Pour arriver à ce résultat, les sous-secrétaires font appel à l'intérêt personnel de leurs partisans en leur distribuant les fonctions publiques dont ils ont la disposition. Mais surtout ils agissent personnellement auprès de leurs amis, les pressentent de toutes manières, au besoin vont les relancer chez eux pour les entraîner au Parlement, toutes les fois qu'une bataille parlementaire doit avoir lieu sur une question d'intérêt vital.

Ceci m'amène à étudier deux institutions bien originales de l'organisation politique anglaise, le *patronage* et les *whips*. Nous y verrons le rôle prépondérant et presque exclusif joué par le secrétaire parlementaire de la Trésorerie.

1°). — *Le Patronage.* — Le mot « *patronage* » peut être pris dans deux sens : c'est d'abord l'ensemble des fonctions publiques tenues de la couronne (from the crown) ; c'est aussi l'acte lui-même qui consiste à disposer d'un emploi, d'un office en faveur d'une personne.

Les fonctions publiques, comme les dignités, comme tous les honneurs ont leur source dans le Souverain. Tous les emplois sont juridiquement tenus de lui, et le droit d'en nommer les titulaires fait partie de sa prérogative. Mais, cette prérogative, le monarque n'en use pas librement. En effet, il est irresponsable : « The king can do no wroug » (1), dit la maxime constitutionnelle. Ce sont les ministres qui sont responsables pour lui. Leur responsabilité est une conséquence de l'irresponsabilité royale, car il faut bien que quelqu'un réponde des actes du monarque, s'ils sont contraires au bien public ou à la justice. Les ministres ne sont pas responsables parce qu'ils sont ministres, c'est-à-dire en raison de leur titre officiel, mais parce qu'ils sont les conseillers légaux du Souverain (2). Tout acte émané de celui-ci est censé accompli d'après l'avis des ministres, qui en sont responsables devant le Parlement comme de leurs actes propres. Il suit de là que

(1) *Bowyer.* Comentaries on Constitutional law., ch. XI.

(2) Lettre du prince Albert à la princesse royale de Prusse, le 18 décembre 1860. — De Franqueville. T. I, p. 473.

la prérogative royale, dont l'usage nominal appartient au roi, est dans la pratique, exercée par les ministres ; car on ne saurait les rendre responsables d'actes qu'ils n'auraient pas librement *voulus*.

Comme les autres parties de la prérogative, la distribution du patronage de la couronne s'effectue par les ministres. Le roi signe mécaniquement les nominations, ou même ne fait que les approuver.

Dans les départements pourvus d'une tête politique, c'est le ministre qui nomme les fonctionnaires, à moins que la fonction ne soit trop importante ; les nominations se font en général par l'intermédiaire du sous-secrétaire politique du département (1). Dans les départements qui n'ont pas de tête politique, les fonctionnaires sont nommés par le premier ministre agissant par l'entremise du secrétaire politique de la Trésorerie ; aussi ce personnage est-il communément désigné sous le nom de secrétaire du patronage de la Trésorerie. C'est par lui que se font les nominations dans le département du *Revenu Intérieur* et des *Douanes*. Même procédure pour les emplois du Post office qui est un département fiscal et comme tel dépendant de la Trésorerie : le secrétaire politique de ce département distribue une partie des fonctions postales. Il intervient aussi dans les nominations au gouvernement général de l'Inde, où le premier ministre a au moins autant d'influence que le secrétaire d'Etat (2). Le premier ministre a donc un double patronage : celui de son département et celui des services non dirigés par des chefs politiques.

(1) Alph. Todd. T. I, p. 384. — Commons Papers 1854-55. On the Civil Service vol. XX, p. 112.

(2) Alph. Todd. T. II, p. 424 et suiv.— Les places distribuées par le secrétaire de la Trésorerie ont des traitements de 80 à 100 livres par an. (Escott England. T. I).

En quoi consiste le pouvoir des sous-secrétaires dans la nomination aux emplois ? En style légal, ce sont les ministres qui nomment ; mais les sous-secrétaires *recommandent* à leur choix telle ou telle personne, et le chef se fie généralement au *flair* de son auxiliaire. On est même arrivé à déléguer au sous-secrétaire le droit de désigner lui-même les titulaires de certains emplois (1) : il le fait, comme mandataire du ministre. Les Anglais disent que les ministres nomment « *Through the channel* » ou « *Through the instrumentality of their under-secretaries* » (2).

Dans les nominations aux fonctions publiques faisant partie du patronage de la couronne, ministres et sous-secrétaires s'inspirent surtout de considérations de parti. Les influences politiques pèsent d'un grand poids sur le choix des titulaires. Et cela est naturel. Un gouvernement qui se respecte n'éprouve-t-il pas une inclination irrésistible à gratifier ses amis politiques, à les faire goûter au gâteau budgétaire ? C'est un instinct profondément humain. Mais, chez les Anglais, le patronage est surtout un moyen pour le parti au pouvoir d'acquitter une dette de reconnaissance envers des serviteurs utiles. Les électeurs ont dépensé du temps et de l'activité, parfois des sommes d'argent, pour mener la campagne ; les candidats leur ont fait des promesses, ils se sont peut-être hasardés à faire briller à leurs yeux la perspective miroitante d'une sinécure grassement rétribuée ; il est juste que les vainqueurs, devenus ministres, tiennent au moins une partie de leurs engagements. Arrivés aux honneurs, ils seraient bien

(1) Todd. T. I, p. 381. — T. II, p. 424 et suiv.

(2) Commons Papers 1854-55. On the Civil Service vol. XX, p. 112.

ingrats de ne pas récompenser les modestes soldats qui furent avec eux à la peine. Et voilà le but principal du patronage. Les ministres ont d'ailleurs tout à gagner à se montrer reconnaissants : les hommes qu'ils ont élevés au poste envié de fonctionnaires publics deviennent, dès l'investiture, autant de foyers féconds rayonnant autour d'eux la bonne parole, c'est-à-dire celle qui exprime les idées ministérielles. « Parmi les pou« voirs indispensables au gouvernement, pour lui per« mettre de remplir efficacemnet ses fonctions », disait « le comte Grey », il y en a peu de plus essentiels que « celui de récompenser les services rendus (1) ».

Et sir Thomas Erskine May remarque « que le patro« nage de la couronne a toujours été employé à servir « les intérêts et à consolider la force du parti qui en « avait la distribution (2) ».

Voici comment les choses se passent. Les sous-secrétaires politiques et en particulier le secrétaire du patronage de la Trésorerie, préposés à la distribution des « *pieces of patronage* »,avisent aux moyens de disposer de leurs faveurs au mieux des intérêts du parti. Ils se concertent avec les membres du Parlement qui occupent dans le parti une situation considérée (3), pressentent les chefs des comités locaux et décident dans quels endroits il vaudra mieux jeter la manne ministérielle. Le patronage est comme une semence qui fera jaillir, pour les luttes de demain, des moissons d'électeurs. Mais il faut qu'elle tombe dans un bon terrain. Très souvent, le Secrétaire de la Trésorerie met les

(1) Earl Grey. Parliamentary government, p. 311.
(2) Constitutional history. T. II, p. 91.
(3) Report Commission of Inquiry into the Post Office 1854, p. 35.

places dont il dispose entre les mains des membres du Parlement affiliés au parti, afin que ceux-ci les distribuent eux-mêmes entre leurs amis politiques (1) : c'est un moyen efficace pour convaincre l'électeur de l'activité de son député. Ce procédé, quoique très enraciné, n'est pas sans soulever des critiques et M. Baillie disait le 29 juin 1868, à la Chambre des Communes : « que c'était une abominable pratique de placer toutes les petites situations qui sont à la disposition (in the gift) de la Trésorerie entre les mains des membres de la Chambre pour être distribuées parmi leurs électeurs ; que cela empêchait de donner des emplois aux soldats retraités (2) ».

Le secrétaire du patronage étend encore plus loin son action bienfaisante. Il existe, sans doute, des amis dans le besoin, des gênes intéressantes à soulager : le secrétaire puise dans la bourse commune du parti et en distribue quelques deniers aux électeurs nécessiteux, aux candidats victimes de la mauvaise fortune électorale. Peut-être aussi faut-il subvenir à un journal, organe autorisé du ministère, et qui, malgré cela, éprouve les affres d'une détresse chronique (3).

Mais revenons au patronage. Nous avons vu que les considérations politiques y ont une grande influence. Néanmoins, il ne faudrait pas croire que l'esprit de justice en soit complètement banni. Si la *recommandation* est un appoint sérieux à l'actif des candidats aux fonctions publiques, la pratique a introduit un certain nombre de garanties qui préservent l'Administration contre l'invasion des incapacités. Une première garantie est

(1) Alph. Todd. T. II, p. 453.
(2) *Hansard.* Parl. Debates, vol. CXLIII, col. 323.
(3) *Escott.* England. T. II.

fournie par la responsabilité ministérielle elle-même. Les membres du gouvernement, en nommant aux offices, assument une lourde responsabilité et ne se risquent pas à en gratifier des hommes nuls, quelle que soit l'amitié qui les unisse à eux. Dans les siècles précédents, et même sous le règne de Georges III, « on « avait trafiqué honteusement du patronage de la cou- « ronne (1)». Mais, dans le courant du XIX^e^ siècle, nombre de sinécures ont été abolies, notamment par les Acts de Réforme de 1810 et de 1834. Et surtout l'expression de plus en plus libre de l'opinion publique par la voix de la presse, la conscience de plus en plus claire, pour les ministres, de leur dignité, leur étroite surveillance par le Parlement, tout cela a constitué autant de freins énergiques contre l'abus du patronage. Sir Robert Peel disait, en 1850, au Comité de la Chambre des Communes pour les Traitements publics (official « salaries) : « qu'il était parfaitement juste, dans la dis- « tribution du patronage, de donner la préférence aux « parents et amis des hommes au pouvoir, *pourvu tou- « tefois qu'ils en fussent capables* ». Il est certain qu'aujourd'hui un premier ministre ne pourrait conférer de grands avantages à ses proches sans compromettre gravement son caractère public (2). Parvenu à la fin de sa longue carrière, James Graham déclarait : « Tou- « te la question est de savoir si on abuse du patronage. « La publicité est un obstacle (check), et je suis enclin « à croire que le caractère public est si précieux pour « les hommes d'Etat qu'un tel abus dans les temps où « nous vivons n'est pas à craindre (3) ».

(2) Alph. Todd. T. II.
(1) Chitty. Prerogative 81.
(3) Report on board of Admiralty. 1861.

En outre, la compétition même qui agit au sein d'un parti rend particulièrement âpre le choix des fonctionnaires, ce qui faisait dire à Pitt que, pendant tout le temps de son administration, il ne lui était arrivé qu'une seule fois de pouvoir placer à la tête d'un emploi exactement l'homme qu'il désirait y mettre (1).

Ajoutez à cela que, pour ouvrir l'accès de certains emplois, on a organisé un système de concours de plus en plus nombreux, où le mérite et la science des candidats entrent seuls en ligne de compte. Pour ces fonctions, le patronage n'existe plus. Et même, là où il existe encore, l'élu *doit subir un examen de capacité ;* s'il ne montre pas des qualités de savoir suffisantes, il est éliminé (2).

Les *promotions* dans les services civils échappent complètement à l'influence des partis. Des règlements étroits, des « *orders in council* » sévères prohibitent toute ingérence politique de la part des membres du Parlement dans la promotion des fonctionnaires du civil service et frappent d'une peine toute immixtion de ce genre (3).

Enfin, les nominations aux fonctions ecclésiastiques, militaires et navales, aux services civils de l'Amirauté, aux sièges judiciaires (sauf le Lord Chancelier et le Chief Justice du Banc de la reine), aux places subalternes dans les cours supérieures de justice s'effectuent en dehors de toute considération de parti.

Ainsi ramenée à ses justes limites, l'influence des affinités politiques dans l'élévation aux emplois est

(1) Report Commons on Official Salaries 1850. Evidence 314-316.

(2) Alph. Todd, passim.

(3) Hansard. Parl. Debates vol. CLXXII col. 956.

moins considérable qu'on ne pourrait le croire au premier abord. Mais, malgré tout, malgré les obstacles de toute nature qu'il rencontre, l'exercice du patronage est, aujourd'hui encore, un puissant moyen d'entretenir la force cohérente des partis ; et les sous-secrétaires, surtout celui de la Trésorerie, y trouveront toujours un large champ d'action.

2° *Les whips* (1).

L'étude des whips va nous révéler le caractère principal du Secrétaire parlementaire de la Trésorerie comme premier whip du Gouvernement. Son rôle politique est considérable. Si le premier ministre est le leader du parti au pouvoir, on peut dire que le secrétaire de la Trésorerie est son premier lieutenant. Il aide le grand chef à conduire le parti aux victoires parlementaires. Sans doute, il n'est pas un personnage de premier plan sur la scène politique ; il agit et s'agite surtout dans la coulisse. Il ne dirige aucun département exécutif, mais son activité s'exerce au cœur même du mécanisme gouvernemental. C'est une manière de régisseur : de même qu'au théâtre le régisseur est indispensable pour mettre sur pied un drame, pour distribuer et coordonner les

(1) *De Franqueville*. T. I, p. . — *Escott* : England. T. II.— *Chamber's journal*, 26 décembre 1868. — *Fraser's* magasine vol. 24, nouvelle série, p.113 (M. Adam, whip du parti libéral). — *Ritchie* (Modern Statesman. Treasury whipper-in.) — *Alpheus Todd*. On parliamentary government in England. T. II, p. 324. Et édition française, p. 115 et 116. — *Hansard*. Parliamentary Debates. Vol. CLXXXII - CXCI - CXCVIII - CCXXXIV, etc. — *Disraeli* : Life of Georges Bentinck ; 4e édition.

rôles, de même le secrétaire de la Trésorerie préside à l'agencement des travaux et des délibérations parlementaires. C'est un incomparable metteur en scène : mais ici, la scène, c'est le Parlement.

Qu'est-ce qu'un « *whip* » ? Littéralement whip signifie fouet. Le whip politique agit comme une sorte de fouet qui stimule le troupeau parlementaire. La même racine se trouve dans une autre appellation dont on se sert pour désigner le même personnage : celle de « *whipper-in* ». C'est un terme emprunté au langage de la vènerie qui veut dire *piqueur* : mot à mot, le whipper-in est celui qui fouette pour faire entrer dedans. C'est en effet le rôle du whipper-in parlementaire. Mais son fouet est très doux. Dans chaque Chambre il y a les whips du Gouvernement et ceux de l'opposition : à la Chambre des communes, le Gouvernement a trois whips, dont le principal est le secrétaire du patronage de la Trésorerie. Les autres sont d'ordinaire deux des Juniors Lords du même département, parfois des sous-secrétaires politiques (1). De son côté, l'oposition a deux whips, jouant, en sens inverse, le même rôle que les précédents; ces whips ont été jadis les whips du Gouvernement, lorsque leur parti était au pouvoir ou aspirent à le devenir au prochain changement de cabinet. A la Chambre des Lords il y a aussi des whips pour le Gouvernement et des whips pour l'opposition. Les whips ministériels ont souvent été le Postmaster general et le Grand Veneur (Master of the Buckhounds) ou des sous-secrétaires d'Etat ; l'op-

(1) Le troisième whip du gouvernement n'a pas, à beaucoup près, l'importance de ses collègues. Il fait un apprentissage du whipping, il étudie les secrets du métier, pour parvenir par la suite au poste de premier whip.

position choisit pour whips des pairs qui jadis ont servi le Gouvernement en cette qualité, ou espèrent le faire un jour. Ce sont là les whips parlementaires ou « indoor whips ». Mais il y a, en outre, en dehors des Chambres, un groupe (outside firm) de whips professionnels. Ce sont des juristes, des *lawyers*. Cette seconde catégorie de whips a une influence peut-être plus grande que les autres, que les indoor whips. Ils sont admirablement renseignés sur le compte de tous les membres du Parlement, connaissent la vie privée et publique de chacun d'eux, celle de leurs familles, sont au courant de toutes leurs opinions, savent leurs côtés faibles et par où on pourra les prendre.

Ces whips officieux sont en quelque sorte les pourvoyeurs des whips parlementaires, leur fournissant des renseignements, des rapports et des avis sur la ligne de conduite à suivre.

Les whips sont un organe indispensable du Gouvernement parlementaire en Angleterre. C'est d'eux que dépend souvent le sort d'un ministère ou le triomphe d'une politique. Ils sont les vrais autocrates de la Chambre : rien ne se fait sans leur avis et tout effort, privé de leur concours, est voué à l'insuccès. Ils interviennent dans tout, sauf dans l'initiative des mesures : c'est le Cabinet qui arrête le plan d'une campagne, mais ce sont les whips qui en règlent les détails. Ils choisissent le terrain de combat, groupent et disciplinent les forces de chaque côté, règlent l'ordre et la marche des hostilités et décident de la durée du combat. Leur champ d'action s'étend à la fois en dehors et au dedans du Parlement : il a pour théâtre les clubs et les salons aussi bien que les couloirs de Westminster.

Pour être un bon whip, il faut posséder de rares qualités : beaucoup de tact, une grande énergie, une profonde connaissance des hommes, du sang-froid, de la confiance en soi-même, et surtout une vigilance qui ne sommeille jamais (unslumbering watchfulness). Pour gagner un vote, il faut subir nombre de rebuffades, car les honorables membres sont souvent bien aise de « *rembarrer les whips* ». Observer tout, sans avoir l'air de rien, avoir connaissance de tout sans faire étalage de curiosité, et rapporter fidèlement au premier ministre tout ce qu'il a vu ou entendu, telle est la mission du whip ministériel. Son adversaire, le whip de l'opposition, agit de même pour le leader de son parti. Les deux chefs organisent leur tactique sur des données fournies par les whips. Le premier ministre peut regarder un bill comme l'incarnation d'un principe politique : le whip envisage toute chose sous le point de vue *question*.

Décrivons quelques-unes des opérations du whipping. Chemin faisant, je mettrai en relief les particularités que présente le rôle du secrétaire de la Trésorerie, premier whip du Gouvernement.

Je suppose qu'un débat très important doive avoir lieu le lendemain à la Chambre des Communes ; l'opposition a médité un plan d'attaque à l'encontre du Cabinet sur une question de politique extérieure ; la lutte promet d'être chaude. Les débats seront clos par une « *division* » (1) qui décidera du sort du ministère. Il faut à tout prix que le parti se rassemble en masse à la Chambre pour suivre la discussion et voter comme un seul homme. La première tâche du whip

(1) La *division* est une façon spéciale de voter, propre aux Chambres anglaises. Je la décrirai plus loin.

sera de *raccoler*, par tous les moyens possibles, ses partisans et de les entraîner, même malgré eux, là où leur devoir les appelle. La veille, dès six heures du soir, le whip du Gouvernement sait qu'il y aura une grande discussion le jour suivant. Il donne immédiatement des ordres au personnage qui lui sert de secrétaire. Celui-ci se retire alors dans son bureau à King Street : les machines lithographiques sont mises en mouvement et, avant l'arrivée de la poste, le lendemain matin, on aura préparé à l'adresse des députés, au dessous des *informations* parlementaires, des notes doubles, triples et quadruples pour les mettre au courant des affaires qui seront discutées. On préviendra au besoin les honorables membres par des télégrammes, on leur dépêchera même des courriers individuels. Cela s'appelle, en terme de whipping, lancer le fouet. Mais, une fois le fouet lancé, la grosse affaire, pour le whip, est de veiller à ce que les membres qu'il a fait prévenir ne glissent pas entre ses doigts. C'est la partie délicate de sa tâche ; il y doit déployer une activité extraordinaire, en même temps qu'un tact parfait. Un acrobate n'est pas plus agile que lui, ni Cerbère plus vigilant. Beaucoup de parlementaires mettent peu d'empressement à se rendre aux séances : certains n'assistent qu'aux débats exceptionnels, ou invoquent toutes sortes de prétextes pour rester chez eux, maladie, éloignement de leur domicile, etc. Le whip a souvent fort à faire pour vaincre l'apathie des députés récalcitrants. Il essaie de tous les moyens : circulaires pressantes, intervention personnelle, et, si cela ne suffit pas, il a recours a des procédés plus efficaces. C'est un grand homme du voisinage qui agira par persuasion sur un commoner entêté : c'est

la perspective d'une distribution prochaine de faveurs ministérielles ou la promesse d'un patronage discrètement accordé, peut-être même une invitation à dîner chez le premier ministre. Les membres les plus entêtés résistent difficilement à la force convaincante de ces arguments. Ce n'est qu'au cas de maladie que le whip peut concevoir quelque sérieux embarras : mais, même dans cette hypothèse, il ne se décourage pas. Si l'indisposition n'est pas assez grave pour empêcher tout déplacement, on met à la disposition du malade, pour l'engager à venir, une voiture de chemin de fer de première classe garnie de luxueux matelas et coussins ; et l'on voit apparaître, au moment de la *division*, les invalides appuyés sur des béquilles ou se prélassant dans de confortables voitures de malades. On cite dans les annales du whipping l'exploit accompli par M. Brand, whip du parti libéral, lors de la chute du cabinet Russell Gladstone en 1866. Pour la séance où se décida le sort du Gouvernement, on vit venir des députés qui n'étaient pas venus à la Chambre depuis plusieurs années ; certains arrivèrent d'au-delà des Alpes, des membres malades se levèrent de leur lit, d'autres s'arrachèrent au chevet de parents moribonds, d'autres interrompirent le cours d'un voyage de noces. C'est grâce aux whips que ce succès merveilleux fut remporté par l'opposition. La totalité des membres, à quelques unités près, avait été « *whipped up* ».

Entretenir le zèle des plus ardents, réchauffer celui des indécis, amener à soi les opposants, tel est donc le premier but que doit s'efforcer d'atteindre le whip (1).

(1) Le roi Georges III déployait lui-même une grande habi-

C'est aussi un négociateur, un diplomate. Le secrétaire de la Trésorerie s'interpose entre le premier ministre et l'opposition, tâche de calmer celle-ci, cherche les concessions possibles ; et, si la lutte est inévitable, il se concerte avec les whips adverses pour délimiter le champ du combat et régler les hostilités.

Il s'ingénie d'abord à désarmer l'opposition, car il vaut toujours mieux éviter les chocs. Au prix d'une légère satisfaction donnée à l'ennemi, le Cabinet parviendra peut-être à *tourner* un débat qui pourrait le mettre en minorité. Le fidèle whip s'adresse alors aux moins intransigeants parmi les adversaires : il insinue que, si l'opposition modifie quelque peu la motion qu'elle a préparée, le chef du Gouvernement l'acceptera. Ou bien il déclare que la Trésorerie a l'intention de construire un port de refuge à Flamborough, de faire une grosse avance de fonds aux docks de Cardiff, de fournir des subsides à l'Université de Little Pedlington, ou d'élaborer une nouvelle échelle de pensions de retraite pour les fidèles clerks de la douane de Plymouth. Il faudrait que les ennemis du ministère fussent bien féroces pour ne pas s'adoucir à l'exposé de ce beau programme. Les plus irrités se taisent : les neutres (il y en a partout, même en Angleterre) approuvent un premier ministre si bien intentionné. Mais le whip n'est pas au bout de ses ruses :

leté pour se ménager la majorité de la Chambre des Communes. « Le roi, dit Erskine May, épiait non seulement les paroles, le vote et l'abstention des membres, mais même leur silence, lorsqu'il attendait d'eux qu'ils prissent la parole. Jamais whipper-in de la Trésorerie ne put être plus ardent, plus fécond en expédients pour agir sur les votes des membres dans les circonstances critiques ». (Erskine May. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre).

maintenant c'est à l'amour-propre et au respect humain qu'il va faire appel pour détourner la tempête. Sur ses conseils, le « *premier* » saluera gracieusement M. Brown, quand il le croisera dans le couloir, se montrera avec lui doux et complimenteur ; le *premier* s'informera auprès de M. Jones de la culture des prairies dans le Norfolk, et échangera des vues sur la grosseur des navets et des pommes de terre sur les hauteurs du Derbyshire. Ou encore le bon whip s'arrangera pour qu'il parvienne aux oreilles des opposants que le *premier* est très frappé du savoir et de la capacité de M. Robinson et qu'il pourrait arriver des choses plus extraordinaires que l'élévation dudit Robinson au secrétariat de la Trésorerie ou de l'Amirauté. C'est enfin une invitation au salon du duc ou au banquet de l'Etat qu'on obtiendra pour Mistress Chiltern Hundreds. Telles sont quelques-unes des trouvailles faites par le premier whip pour ménager l'irascibilité des antagonistes.

Mais souvent toute son industrie ne peut enrayer le mouvement de l'opposition. Celle-ci a des griefs sérieux contre le Cabinet et combine un plan de campagne pour le renverser. Aucune diplomatie ne saurait lui faire entendre raison. Les deux partis vont se mesurer dans l'arène parlementaire. Avant de livrer bataille, le leader de l'opposition appelle auprès de lui ses whips, prend leur avis, se concerte avec eux sur les moyens d'action, sur les chances de succès. Une motion de non-confiance réussira-t-elle ? les whips aviseront, les whips feront un rapport. Là-dessus, ceux-ci parcourent en hâte les couloirs, la bibliothèque, le fumoir de la Chambre, à la recherche de leurs partisans ; ils les sondent, les consultent, sou-

mettent leurs propres avis. L'opinion générale est favorable à l'attaque immédiate ; les hostilités sont déclarées tout de suite par un avis de motion (notice of motion).

Mais ce n'est pas tout. Avant la bataille, les whips de l'opposition et ceux du Gouvernement se rencontrent et tiennent un conciliabule (joint-consultation). Cette conférence a pour objet d'arrêter la marche des séances J'ai déjà indiqué que le secrétaire de la Trésorerie assistait le leader dans la conduite des affaires et dans la direction des travaux à la Chambre des Communes. C'est pour rendre cette tâche plus facile que la pratique a mis en usage les joint-consultations entre les whips des deux partis. A l'approche d'un grand débat, où l'on devine que beaucoup d'orateurs voudront prendre la parole, les whips se réunissent précisément pour fixer le nombre et les noms de ceux qu'on fera entendre de part et d'autre, l'ordre des discours et la durée des discussions. Tous ceux qui veulent parler donnent leurs noms à leurs whips, qui dressent la liste des orateurs sur un carnet spécial. On inscrit tous ceux qui le demandent, mais cela ne veut pas dire que tous pourront parler. Les whips font un triage, s'arrangent pour que seuls les hommes de talent et d'éloquence prennent part à la discussion, et décident à l'avance de la durée du débat. Voici comment ils s'y prennent : ils communiquent officieusement au speaker les listes de leurs orateurs respectifs, en lui signalant les noms de ceux auxquels il devra donner la parole, hommes de poids et de haute situation pouvant apporter des lumières dans la discussion, et qu'il serait impolitique de désobliger ; le speaker, complice de cette petite conspiration, suit les

indications données par les whips ; il donne alternativement la parole aux champions du Gouvernement et à ceux de l'opposition, en accordant la priorité aux membres du ministère (1). Quant aux autres députés, que démange l'envie de prérorer, le speaker les ignore : ils ont beau s'agiter, se démener pour attirer les regards du président (catch the speaker's eye), celui-ci feint de ne pas les voir et n'appelle à l'honneur de parler que les hommes de talent et d'autorité. Grâce à cette combinaison, on réduit au minimum la somme des bavardages inutiles ; tel débat pourra être clos dans trois ou quatre séances qui, si on laissait discourir l'armée des médiocrités intarissable, durerait plusieurs semaines. La dernière nuit d'une discussion, au moment où la clôture va être prononcée, il n'est pas rare de voir une vingtaine ou une trentaine d'hommes de troisième ordre se lever simultanément et faire des efforts inouïs pour lutter à qui parlera le premier ; tous sont invariablement déçus. Innombrables sont les discours des députés ardents « *étranglés* » de la sorte par la cruauté des whips, et condamnés à demeurer sans gloire dans la cervelle ou au fond des poches de leurs auteurs, jusqu'à ce que l'automne apporte son habituel contingent de réunions électorales où l'éloquence méconnue pourra enfin lancer contre le Gouvernement le fiel aigri de ses diatribes.

Cet usage salutaire est naturellement odieux à la masse des médiocrités : on s'est souvent insurgé contre une pratique qui « détruit la liberté de la discus-

(1) Hansard. Parl. Debates vol. CXLVII col. 898. — Vol. LXXVII col. 866. — Vol. CLIII col. 889. Erskine May, p. 297.

sion, qui empêche l'apport d'idées nouvelles » (1), « qui oblige les membres à s'abaisser jusqu'à solliciter les whips pour avoir la chance (opportunity) de parler » (2) etc., etc. Mais les Anglais, gens avisés, ont vu qu'il y avait là de très sérieux avantages et n'ont pas encore jugé bon de substituer à leur système celui de nos commérages parlementaires.

Après avoir choisi les orateurs, les whips, comparant leurs carnets respectifs, règlent l'ordre des discours. Ils dressent le plan de la discussion, de manière à mettre aux prises, à un moment donné, des champions de talent égal et d'éloquence adéquate. Conservateurs et libéraux choisissent dans leurs rangs l'élite de leurs soldats : le plus subtil logicien d'un parti est lancé contre le plus subtil logicien de l'autre, le plus grand juriste whig contre le plus grand juriste tory ; le meilleur rhéteur du « *banc de la Trésorerie* » se mesure avec le meilleur rhéteur de l'opposition. Le speaker n'a d'yeux que pour ceux-là. Ce n'est qu'au moment du dîner, avant la séance de nuit, que les médiocrités peuvent espérer parler ; mais, à cette heure, ils n'ont guère pour auditeurs que les banquettes vides.

Jusqu'à présent, nous avons vu les whips manœuvrer au dehors du Parlement. Les voici maintenant dans le plus beau de leur rôle, à l'ouverture de la séance et pendant les débats.

Ce sont eux qui sont chargés de « *faire* » une Chambre et de « *garder ou maintenir* » une Chambre (to make and to keep a House). Autrefois, cette tâche était

(1) Hansard. Parl. Debates, vol. CXCI col. 1422-24.
(2) Ibidem, vol. CLXXXII, col. 1972 et 2173. — CXCVIII, col. 149.— Vol. CCI, col. 1934. — Vol. CCXXXIV, col. 707, 728.

confiée aux Junior Lords de la Trésorerie : M. Canning disait que tout leur rôle consistait « *à faire et à garder une Chambre et à applaudir le ministère (1)* ». Réduits au nombre de trois (2) depuis 1848, les Junior Lords ne sont plus aujourd'hui que les auxiliaires du grand whip du gouvernement, le secrétaire du Patronage de la Trésorerie. A lui incombe désormais la responsabilité de « *faire* » et de « *garder* » une Chambre (3).

« Faire une Chambre » signifie assurer la présence dans cette Chambre d'un nombre déterminé de membres, obligatoire pour qu'on puisse délibérer. C'est ce qu'en France on appelle le quorum. D'après les *Standing Orders* (règlements), le quorum est de trois membres à la Chambre des Lords, de quarante à la Chambre des Communes. Une Chambre n'est considédée comme *made* (faite) que lorsque ce chiffre est atteint. S'il n'est pas atteint à quatre heures, la Chambre est « *counted out* » ; elle ne tiendra pas séance ce soir. Ce fait se produit d'ailleurs très rarement et ne peut résulter que d'une négligence des whips. Le quorum très peu élevé de la Chambre Haute fait qu'elle n'est jamais *counted out*. Quant à la Chambre des Communes, les quarante membres nécessaires à constituer le quorum se trouvent sans difficulté : le Cabinet, les sous-secrétaires d'Etat, les divers fonctionnaires du gouvernement suffisent, avec quelques autres députés, pour « *faire une Chambre* ». Aussi le

(1) « To make a House, to keep a House, and to cheer the Ministry. » (Report of board Admiralty 1861, p. 132).

(2) Commons Papers 1847-48, vol. XVIII, part. 1, p. 15 Treasury minute 15 août 1848. Act 12 et 13 Victoria ch. 89.

(3) Hansard. Parl. Debates, vol. CLXXXIII, col. 1314.

whip ministériel doit-il s'assurer que ses hommes seront à leurs places au bon moment : il les prévient à l'aide de messagers ou du télégraphe local, les envoie chercher au besoin dans leurs bureaux. En général, les ministres sont très ponctuels et l'on cite tel d'entre eux qui, dans sa carrière, n'avait été absent qu'une seule fois du Parlement. Mais, par moments, il peut devenir nécessaire de stimuler leur zèle. Il arrive parfois qu'au début d'une séance il n'y ait que quinze membres sur les bancs ; mais les whips prennent soin qu'il y en ait trente ou quarante autres à proximité, au fumoir, au billard, à la bibliothèque, prêts à répondre au premier appel, avant que le sablier ne se soit complètement vidé. La Chambre une fois « faite », il s'agit de la « maintenir » (keep), c'est-à-dire d'empêcher la fuite des honorables membres, de les retenir jusqu'au moment du vote. Le whip veille avec anxiété à ce que le chiffre des présents ne descende pas au-dessous de quarante, car, dans ce cas, le Speaker, si un député lui signale le fait, doit suspendre la séance. Si le « counting out » est rare, la cause en est dans l'habileté prodigieuse des whips.

Mais l'heure du dîner a sonné. La Chambre s'est vidée de la plus grande quantité de ses membres. Les honorables députés se recueillent pour le repas du soir et vont prendre des forces pour la séance de nuit. C'est à ce moment, pendant l'absence des hommes importants, que se joue la partie la plus pittoresque et la plus curieuse du rôle des whips. Imaginons que la question mise en discussion soit, pour le Cabinet, d'une importance capitale ; il faut, à tout prix, que le débat dure encore deux ou trois heures, afin que le gros des partis soit de retour à l'Assemblée pour prendre part à

la « division finale ». Il serait désastreux que la clôture fût prononcée pendant la période du dîner, tandis que les combattants sont en train de se ravitailler. Mais les whips ont tout arrangé, tout prévu. C'est le moment béni pour donner la parole aux médiocrités, aux non valeurs. Les hommes de peu d'autorité (small men) ; les hommes qui ont un devoir à remplir envers leurs électeurs et qui estiment que c'est une obligation même pour les plus humbles représentants de parler librement et franchement sur toutes les questions, bref toute la cohorte des petits, des modestes, que châtouille l'envie de pérorer, tous ont fait retentir la Chambre de l'éclat de leur voix ; et, comme pour se venger du silence auquel on les condamne quand les grands hommes sont-là, ils ont traité la question non pas une, mais dix fois. Ils ont accumulé les documents, compulsé les statistiques, lu les livres bleus, jusqu'à ce que leur tête épuisée se refuse à penser plus longtemps. Pendant toute cette débauche d'éloquence, on voit, à moitié endormi sur le banc de la Trésorerie, un malheureux ministre, laissé là en sentinelle, pour veiller à ce que la position du gouvernement ne soit pas emportée par un mouvement tournant imprévu. En effet, il faut songer à tout, et les membres du ministère s'entendent entre eux pour laisser toujours un des leurs à la Chambre, prêt à tout événement.

Cependant, la discussion languit : tous les orateurs ont parlé et les absents ne sont pas encore revenus. Les whips, allant de droite et de gauche d'un air inquiet, sentent que la discussion se meurt. Pourtant, il faut, coûte que coûte, gagner encore une heure, peut-être deux. C'est le moment de recourir aux moyens désespérés. Le secrétaire de la Trésorerie tient en

réserve « deux ou trois hommes doués d'une puis-
« sance de parole supérieure à celle de quarante curés
« réunis, orateurs qui auraient pu dépasser en volu-
« bilité le fameux aubergiste de Gil Blas (1) ». Ce sont ces hommes que les whips lancent dans la Chambre avec ordre de parler à tout hasard, sans interruption, jusqu'à l'arrivée des renforts. On juge de l'excellence de la rhétorique qu'ils déversent pour obéir à la consigne : c'est peu que de parler longtemps ; ils parlent de tout, sauf de la question, n'éprouvent aucune pudeur à mettre le sujet sur eux-mêmes ou naviguent tant bien que mal à travers les quelques idées que peut contenir leur esprit ; et, quand l'homélie est finie, ils la recommencent au besoin, avec quelques variantes, de même qu'un musicien modulant une phrase mélodieuse.

Mais l'heure avance et les retardataires se font attendre. Les whips s'agitent avec frénésie. On les voit entrer, sortir, regarder de tous côtés, jamais assis et jamais absents de la Chambre pendant plus de quelques minutes ; ils consultent en hâte leurs notes, rédigent des mémorandums, chuchotent quelques mots à l'oreille d'un député, puis disparaissent pour reparaître instantanément et recommencer le même exercice. C'est que la « division » approche : les whips surveillent l'arrivée de leurs hommes et s'assurent que chacun sera à sa place pour le vote. Enfin, le Speaker pose la question pour la dernière fois. Le cri : « *Division ! Vision ! Vision !* » est lancé au dehors par les *doorkeepers* (huissiers). Les cloches de la division sont mises en branle d'un bout à l'autre de Westminster. Les whips explorent tous les recoins de l'édifice pour pousser à la Chambre les membres

(1) Chamber's journal, 28 déc. 1868.

disséminés. Les députés qui sont en train de dîner ou de fumer à St-Stephen's club, tout près du palais, sont secoués de leur torpeur par le bruit de la sonnerie électrique. Les cercles plus éloignés sont prévenus par des télégrammes ou des courriers spéciaux. On fait mieux encore : les whips savent que ce soir-là il y a une grande soirée chez la duchesse de ***, ou que l'Opéra donne une représentation sensationnelle ; immédiatement, on dépêche des « *hansoms* » rapides auprès des députés mondains, on les arrache sans pitié au charme de la musique ou aux douceurs d'une valse entraînante, pour qu'ils aillent grossir les rangs de leurs amis, et soutenir les orateurs de leurs vivats. Ce n'est pas sans regret que les élégants abandonnent leur soirée pour prendre part à l'austère cérémonie de la division et, en prenant place à leurs sièges, plus d'un parmi eux soupire en pensant aux plaisirs qu'il a laissés là-bas.

La troupe des parlementaires ainsi rassemblée sous le fouet des whips et de leurs rabatteurs, et le banc de la Trésorerie étant garni de toutes les forces du ministère, la parole est encore une fois donnée au leader du gouvernement et au chef de l'opposition. Chaque parti acclame ses champions de toute la force de ses poumons. Puis on procède au vote. Si la question est grave, on fera une *division ;* deux membres peuvent la réclamer. La « *division* » est un mode spécial de votation propre au Parlement anglais. Voici en quoi elle consiste : à l'issue du débat, le Speaker ordonne à tous les étrangers de se retirer. L'un des *clerks de la table* tourne un sablier d'une durée de deux minutes (1), et, pendant que le sable tombe, l'huissier sonne

(1) Standing Orders, n° 28.

la cloche pour prévenir qu'une division va avoir lieu (division bell). Le sable écoulé, le Speaker (1), dès qu'il juge à propos d'ordonner la fermeture des portes crie : « Order ! Order ! » et immédiatement le sergent d'armes, et les huissiers et *messengers* sous ses ordres, ferment à clef simultanément toutes les portes de la Chambre communiquant avec les salles adjacentes. Personne n'est admis après la fermeture des portes et personne ne peut sortir avant la fin de la division. Avant de commencer le vote, la question est mise aux voix par le Speaker deux fois. Nul ne peut parler après la première position de la question ; et, pour voter, il faut avoir été présent au plus tard au moment de la deuxième (2). A la Chambre des Lords, on vote par *content* ou *non content ;* à la Chambre des Communes, par *oui* ou *non.* Le trait original de la division, c'est que chaque membre, après avoir exprimé son opinion pour ou contre, quitte la chambre et se retire dans l'une des deux salles (lobbies) voisines et situées l'une à droite, l'autre à gauche du fauteuil du speaker (3). Tous ceux qui ont voté pour (c'est-à-dire, aux Lords, les *contents*, aux Communes les *ayes)* se rendent dans la salle de droite ; les *noes* ou *non contents* dans celle de gauche. Le nom de division vient précisément de ce que la Chambre se scinde en deux parties groupées d'après les votes. On appelle cette manœuvre « *to clear the House* », déblayer la Chambre. C'est le rôle des whips de veiller à ce que personne ne reste en arrière : sous leurs yeux, les huissiers jettent un coup d'œil

(1) Standing Orders, n° 29.
(2) Ibidem, n°s 28-29-30.
(3) C'est de 1836 que date la création des deux « lobbies » à la Chambre des Communes ; de 1857 à la Chambre des Lords.

circulaire « regardent sous les bancs (1) » et ferment les portes à clef ; mais pour les rouvrir tout de suite après. La chambre, vide un instant, voit rentrer tous ses membres un à un. A chaque porte, se tiennent deux « *tellers* », un du parti ministériel, un de l'opposition : ils comptent les membres au fur et à mesure qu'ils quittent leur lobby pour reprendre leurs places, et comparent leurs totaux avec les chiffres fournis par le pointage lors du vote. C'est un moyen de contrôle très précis. Ce sont les whips qui servent de tellers dans les grandes divisions. Dans l'espace d'un quart d'heure, la Chambre est de nouveau remplie. Les tellers, saluant à chaque pas, montent vers le pupitre du speaker et le résultat est connu. La séance finie (il est parfois une heure du matin), le speaker se lève et salue, non pas, comme on pourrait le croire, le leader de la Chambre, mais le secrétaire de la Trésorerie, premier whip ministériel, son acolyte et collaborateur. Et celui-ci lui rend son salut.

Le vote par division est aussi souvent employé dans les séances des Comités de la Chambre tout entière (committees of the whole House).

On m'excusera de m'être étendu si longuement sur les whips. J'ai cru intéressant de tracer un tableau quelque peu détaillé de cette institution très originale et très piquante, et qui donne une idée de la vie politique anglaise. Si l'on est quelquefois tenté de sourire au récit de certaines pratiques du whipping, il ne faut pas oublier qu'il est pour le Cabinet une source d'autorité et d'influence, et pour l'opposition un moyen de sage discipline. Les hommes d'Etat anglais, fussent-ils des

(1) Escott. England. T. II.

rivaux irréductibles, s'estiment et s'honorent réciproquement ; les hostilités entre partis ne créent pas pour ceux-ci une obligation de se traîner les uns les autres dans la boue. Les whips sont les intermédiaires courtois qui empêchent les ennemis de s'entre dévorer. Le secrétaire de la Trésorerie recherche l'estime et même l'amitié de l'homme qui est son rival sur les bancs de l'opposition et qui est son successeur désigné, à la prochaine crise. C'est grâce aux whips que le parti du gouvernement et celui de l'opposition arrivent à se considérer mutuellement, non pas comme deux mauvais génies, se contrariant aveuglément et sans mesure, mais comme deux forces parallèles tendant à un même but, le bien-être général.

CONCLUSION

Les sous-secrétaires d'Etat et le génie politique anglais.

En Angleterre, le Cabinet est très fort, politiquement parlant, et les crises ministérielles sont relativement rares. D'un autre côté, aucun pays peut-être ne possède des hommes d'Etat d'aussi haute valeur. Je crois que l'institution des sous-secrétaires contribue largement à ces heureux résultats.

Les sous-secrétaires, en effet, doublent le nombre des membres du gouvernement ; ils concourent à constituer ces ministères énormes de quarante membres qui, par leur influence personnelle, leurs amitiés, tiennent tous les membres de la mojorité. C'est à ce point de vue surtout que le régime parlementaire est compris de façon différente des deux côtés de la Manche. Le Cabinet anglais est fort parce qu'il représente non seulement les *idées* du parti qui a la majorité, mais aussi les *intérêts* de cette majorité ; le ministère étant très nombreux a des influences très ramifiées, contient presque tous les hommes influents de son parti, et n'a dès lors plus rien à redouter de ses amis. Il n'a pas à craindre les conflits d'intérêts particuliers, les com-

plots nés d'ambitions impatientes, qui, en France, faussent le mécanisme du gouvernement parlementaire. Chez nous, en effet, « le ministère est faible « devant le Parlement, parce qu'il est trop peu nom- « breux pour donner place à tous les hommes influents « du parti qui pourraient tenir la majorité grâce à « cette influence (1) ». Les chutes des Cabinets résultent moins d'un déplacement réel de la majorité que de la conspiration de quelques mécontents. L'existence des sous-secrétaires d'Etat permet d'asseoir plus largement les Cabinets, de donner satisfaction aux divers groupes de la majorité et réduit incontestablement le nombre des crises ministérielles.

Mais ce qui fait encore, ce qui fait surtout la force du Cabinet anglais, c'est la valeur des hommes d'Etat qui le composent. Aucun pays ne compte autant de noms illustres dans ses annales politiques. Cette supériorité des hommes d'Etat anglais n'est pas intuitive ; elle est le fruit d'une longue et solide éducation. A moins d'être un Fox ou un Pitt, on n'est pas premier Lord de l'Amirauté à vingt-un ans, ni premier ministre à vingt-trois ; de tels mérites sont exceptionnels. Ceux qui aspirent à la haute situation de ministres de Cabinet ont à faire un sérieux apprentissage ; il faut de la pratique et du temps pour acquérir de la souplesse et de l'autorité. Les sous-secrétariats anglais sont une école pour les futurs ministres ; c'est même leur principale raison d'être. Les fonctions de sous-secrétaires sont un stage d'initiation pour tous ceux qui, par leur carrière politique, par leur profession

(1) *Hauriou* sous Sirey. Aff. Mogambury. Conseil d'Etat 2 décembre 1892. Sirey 1894-3.97.

antérieure, n'ont pas pu acquérir la pratique des hommes et des choses indispensables à l'homme d'Etat (1).

Quand le leader d'un parti arrive au pouvoir, il cherche, parmi les jeunes hommes qui suivent sa politique, ceux qui lui paraissent se distinguer par leur intelligence et leurs connaissances et leur donne les fonctions de sous-secrétaires. Là, sous la direction du ministre, les jeunes talents s'instruisent de ce qu'ils ignorent, et s'habituent à la conduite des affaires sans s'exposer aux périls qu'ils encourraient s'ils avaient en main un portefeuille. Montrent-ils de l'autorité et des capacités dans leur emploi ? le « premier » les appelle ensuite à occuper d'abord un petit ministère, celui du commerce, du gouvernement local ou des postes, un de ceux qui ne donnent pas entrée dans le Cabinet. S'ils se font remarquer dans ce nouveau poste, ils ont alors accès dans le Cabinet et deviennent Secrétaires d'Etat, premier Lord de l'Amirauté ou grand Chancelier. Ce n'est qu'après avoir gravi ces échelons et subi ces épreuves préparatoires qu'ils peuvent parvenir au degré le plus élevé du pouvoir.

Le sous-secrétariat d'Etat est donc une pépinière où se développent les ministres de demain. Il aide à constituer ces fortes générations d'hommes d'Etat auxquels l'Angleterre doit en partie sa prospérité nationale et sa suprématie dans le monde (2).

(1) *De Franqueville*. T. I, p. 519 et suiv.
Du Vivier de Streel. Revue politique et parlementaire de 1895, p. 105.
Hauriou, sous Sirey. Affaire Mogambury. Conseil d'Etat 2 décembre 1892. Sirey 1894-3.97.

(2) *De Franqueville*, T. I. p. 521-523.
Du Vivier de Streel, revue politique et parlementaire de 1895, p. 105.

FRANCE

L'étude du sous-secrétariat anglais nous a mis en présence d'une institution à la fois ancienne, solidement établie, et d'un fonctionnement régulier. Les usages particuliers du régime parlementaire, les règles constitutionnelles qui président à la vie politique chez nos voisins ont fait de leurs sous-secrétaires d'Etat un organe indispensable du gouvernement. Personne ne songe à en contester l'utilité ; leur existence n'est pas matière à discussion. Si nous passons en France, un spectacle tout différent s'offre à nos yeux. Chez nous, le sous-secrétariat est une institution relativement récente ; elle voit le jour au début de la Restauration. De plus, elle n'a jamais fonctionné que d'une façon intermittente, irrégulière : pendant tout le second Empire, c'est-à-dire pendant près de vingt années, il n'y a pas eu en France un seul sous-secrétaire d'Etat. Sous les autres régimes, non seulement les sous-secrétaires n'ont pas été adjoints à tous les départements ministériels, mais encore, là où il y en a eu, ils n'ont jamais eu une carrière bien longue. A peine créés, ils ont vu leur fonction en butte à des attaques très vives ; leur nécessité est perpétuellement discutée. Et, chose

plus grave, ceux-là même qui s'accordent à les vouloir maintenir ne s'entendent plus lorsqu'il s'agit de définir leur rôle.

Cette différence dans le « modus vivendi » m'amènera à présenter l'étude des sous-secrétariats français d'une manière différente de celle que j'ai suivie pour l'Angleterre.

Pour ce pays, mon étude a été surtout descriptive. J'ai tâché de montrer le caractère des sous-secrétaires et leur rôle dans la vie politique et administrative, m'efforçant de faire ressortir les avantages que les Anglais ont su retirer de cette institution. La partie critique tient une place forcément restreinte dans cet exposé. Aussi bien, d'ailleurs, le bon sens pratique de nos voisins aime-t-il mieux éprouver les choses par l'usage que les consacrer par le raisonnement et, quand l'usage a fait d'une chose nouvelle une chose vécue, il est rare que la critique vienne lui demander sa raison d'être.

Au contraire, une étude des sous-secrétaires français doit être surtout critique : d'abord c'est conforme à la tendance primordiale de notre esprit, qui n'admet comme établi que ce qui présente des titres sérieux à l'existence et puis, comme le sous-secrétariat a fourni matière à de très nombreuses discussions, il est indispensable de peser et d'opposer les opinions émises pour essayer d'en tirer un système cohérent et viable.

J'examinerai, dans une première partie, l'histoire des sous-secrétaires français. Je mettrai en lumière ce qu'ils ont été, les conceptions diverses qu'on s'est faites de leurs fonctions. Un chapitre sera consacré à étudier la création du ministère des colonies, sorti par une évolution lente du sous-secrétariat primitif.

Dans une deuxième partie, je discuterai le principe de l'Institution elle-même ; je tâcherai de dégager des controverses qu'elle a suscitées une théorie du sous-secrétariat conforme à notre droit public et aux exigences administratives. Un chapitre traitera de l'utilité que présenterait pour notre pays une organisation régulière du sous-secrétariat. Un second chapitre sera consacré à la délégation des pouvoirs aux sous-secrétaires. Cette question, ayant fait éclore des opinions diverses, mérite une étude spéciale. Enfin, dans un troisième chapitre, je tâcherai de définir le vrai caractère que devrait avoir le sous-secrétaire d'Etat français.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

Coup d'œil général sur l'histoire du sous-secrétariat français.

Un fait qu'il est important de signaler au début de cet historique, c'est la façon particulière dont l'institution du sous-secrétariat s'est introduite dans notre droit. Sa création n'est l'œuvre ni de la constitution, ni de la loi. Bien que les sous-secrétaires aient joué un rôle souvent considérable dans notre vie politique et administrative, on peut dire que notre droit constitutionnel ne les connaît pas. En effet, la France est un pays de droit écrit, où l'esprit est imbu d'idées juridiques précises : chez nous, les nouveaux venus à la vie publique doivent produire leur acte d'Etat civil et nous n'admettrions pas qu'on puisse dire : « J'existe, donc je suis ». Aussi exigeons-nous, non seulement qu'il y ait des textes, mais la plupart du temps que ces textes soient législatifs (1). En ce qui concerne les ministres,

(1) Conclusions de M. Romieu, commissaire du gouvernement dans l'affaire Mogambury. (Conseil d'Etat 2 décembre 1892. Dalloz Périodique de 1893. 3. 1).

leur situation est réglée par la Constitution elle-même qui pose le double principe de la responsabilité ministérielle et du contre-seing. Il n'en va pas de même pour les sous-secrétaires d'Etat. Ils se sont glissés dans notre droit et s'y sont développés en marge de la Constitution.

Et la loi ordinaire non plus ne s'en occupe pas, tout au moins d'une façon directe. Les lois électorales des 14 juin 1848, 15 novembre 1849, 25 avril 1872 et 30 novembre 1875 constatent incidemment leur existence, les unes pour déclarer leurs fonctions incompatibles avec celles de députés, les autres pour les exempter de cette incompatibilité. Et les lois annuelles de finances ont sanctionné cette existence en allouant des crédits pour le traitement des sous-secrétaires. Mais il n'y a pas et il n'y a jamais eu de texte législatif définissant leur situation légale.

La réglementation des sous-secrétaires a toujours été l'œuvre du pouvoir exécutif : c'est lui qui les a créés, c'est lui qui en a fixé les attributions.

Cette absence de textes constitutionnels ou même simplement législatifs a contribué pour une large part à donner à nos sous-secrétariats ce caractère d'instabilité et d'incertitude que nous avons constaté plus haut. Fruit des nécessités de la politique, les sous-secrétaires ont toujours vu leur existence à la merci des gouvernements. Au lieu d'être un rouage annexe et secondaire, mais solide de l'administration, ils n'ont été, la plupart du temps, que des ministres manqués. Depuis qu'ils existent, on discute sur le point de savoir s'ils doivent être des personnages politiques ou simplement des fonctionnaires supérieurs, les premiers dans la hiérarchie administrative, et l'on peut affirmer qu'à

cet égard on n'est pas plus avancé que sous la Restauration.

En me plaçant au point de vue des oscillations qu'a subies la conception même du sous-secrétariat, je diviserai son histoire en quatre périodes.

La première s'étend du début de la Restauration à l'avènement du gouvernement de Juillet.

La deuxième de cette date à la chute de la Monarchie en 1848.

La troisième période embrasse la durée de la deuxième République.

Le second Empire supprime les sous-secrétaires d'Etat.

Enfin, la quatrième période est celle des années contemporaines, de la chute de l'Empire à nos jours (1).

Première Période (1816-1830). — Les sous-secrétaires d'Etat ont été officiellement créés en France par une ordonnance royale du 9 mai 1816, qui traçait les grandes lignes de l'Institution et autorisait les ministres à leur déléguer certaines parties de leurs attributions. Des ordonnances du même jour nommèrent quatre sous-secrétaires (Justice, Intérieur, Finances, Guerre).

Cependant, il y avait eu des précedents. Un décret impérial du 24 mars 1815 avait créé au ministère des affaires étrangères deux sous-secrétaires d'Etat, le comte Otto et le baron Bignon (2). Mais ce n'étaient en réalité que des secrétaires généraux pris en dehors du Parlement (3).

(1) Voir à la fin de l'ouvrage, la liste chronologique de tous les sous-secrétaires d'Etat français.

(2) Bulletin des Lois de 1815, n° 36.

(3) *Henri Hervieu.* Les ministres, p. 385.

Autre précédent ; après la première abdication de l'Empereur, un arrêté du gouvernement provisoire du 3 avril 1814, qui portait nomination de commissaires aux divers départements ministériels, nommait le baron Durand avec le titre de *commissaire adjoint* aux affaires étrangères et Roux de Laborie, *adjoint* au secrétaire général du gouvernement provisoire. Enfin, après la deuxième abdication de Napoléon et la nomination de la Commission de gouvernement qui se constitua sous la présidence du duc d'Otrante, cette Commission prit un arrêté par lequel elle nommait le comte Berlier, conseiller d'Etat, aux fonctions de *secrétaire adjoint* au ministre secrétaire d'Etat (1). Entre autres fonctions, ce secrétaire adjoint contresignait conjointement avec le ministre secrétaire d'Etat les arrêtés de la Commission de gouvernement. Ces divers agents ne ressemblent que de loin aux sous-secrétaires; mais il est intéressant de les mentionner, car leur titre « *d'adjoints* » décèle déjà le caractère propre de nos fonctionnaires qui est d'être des collaborateurs ministériels.

Après avoir créé les sous-secrétaires d'Etat, la Restauration en fit un usage très modéré. Il n'y en eut jamais plus de quatre à la fois, et toujours attachés aux mêmes ministres (Justice et Culte, Intérieur, Affaires étrangères, Finances, Guerre). D'ailleurs leur existence auprès de ces départements ne fut pas continue. Ils disparaissent par moments, pour céder la place à des secrétaires

(1) *Muel.* (Ministères et gouvernements de la France depuis cent ans, p. 114). — Bulletin des Lois de 1815 (n° 38, p. 279).

généraux (1) ; et, par moments on les voit vivre côte à côte avec eux (2).

Les sous-secrétaires d'Etat de la Restauration ont surtout rempli une mission administrative. L'ordonnance initiale de 1816 leur donnait ce caractère et ils l'ont conservé jusqu'en 1830 : ils se sont cantonnés dans leur tâche d'auxiliaires des ministres pour l'expédition des affaires, mais n'ont pas pris part à la vie politique. Il est vrai qu'ils sont choisis parfois parmi les membres du Parlement (3) ,dans le parti qui fournissait le Cabinet : mais cette qualité ne semble pas les faire sortir du cercle de leurs attributions primitives. Ils restent ce qu'ils devaient être en principe, dans l'esprit de l'ordonnance, des agents purement administratifs.

Deuxième Période (1830-1848). — Sous le gouvernement de juillet, l'institution des sous-secrétariats prend plus d'extension. Ils sont attachés à un plus grand nombre de ministères. Il y en eut au département de la Marine et des Colonies (4), des Travaux publics (5), de l'Agriculture (6). Le ministère de l'Intérieur, sauf à deux intervalles, fut pourvu d'un sous-secrétaire d'une façon continue jusqu'en 1848.

(1) *Guerre*, en 1819-20-27-28-29. — *Intérieur*, en 1820-22 et années suivantes. — *Finances*, en 1819-20-22-23 et 28. — *Justice*, en 1819-20-22 et années suivantes.

(2) *Guerre* en 1830. — *Finances*, en 1818. — *Justice*, Une Ord. du 21 fév. 1820 nommait à la fois un sous-secrétaire d'Etat et un secrétaire général à ce département. En 1816 il y avait 4 sous-secrétaires d'Etat et 5 secrétaires généraux.

(3) *Ravez*, député, nommé le 16 avril 1817.
Bourdeau, député, nommé le 24 janvier 1829.
Comte Portalis, pair de France, nommé le 21 février 1820.

(4) Jubelin, 9 août 1844-26 février 1848.

(5) Legrand, 18 mai 1839.

(6) Billaut, 3 mars 1840.

En même temps, le caractère de l'institution se modifia. D'administratives qu'elles étaient, les fonctions des sous-secrétaires d'Etat deviennent politiques. Ils ne se bornent pas à expédier les affaires pour les ministres, ils sont considérés comme faisant partie du ministère, représentent leurs ministres dans les assemblées parlementaires, parlent en leur nom, et suivent la fortune du Cabinet. Aussi l'habitude s'introduisit-elle de les choisir à peu près exclusivement parmi les membres du Parlement, dans le parti qui avait la majorité (1).

Cette métamorphose du sous-secrétariat est l'œuvre de M. Thiers. Il n'est pas sans intérêt de retracer les circonstances à la faveur desquelles celui-ci donna à la fonction qu'il occupait un nouvel essort vers des attributions plus hautes. C'est le 4 novembre 1830 que M. Thiers fut nommé sous-secrétaire d'Etat au département des Finances. Avant d'occuper ce poste, il avait demandé au duc d'Orléans et au baron Louis, qui était alors ministre des finances, l'autorisation de remplir, sans titre, les fonctions de secrétaire général dans son ministère. Tant que le baron Louis fut à la tête du département, Thiers n'eut qu'un rôle effacé, car le ministre menait à lui seul toute la besogne ; comme autrefois, quand il le recevait à sa table, le vieux baron appelait encore le jeune homme d'un ton de paternité : « Mon enfant » et ne se gênait pas pour rire lorsque Thiers émettait un avis qui trahissait son inexpérience financière. Les choses changèrent à l'arrivée de M. Laffite. Celui-ci, qui était à la fois ministre des finances et président du Conseil n'aurait pu suffire à lui seul à

(1) *Eugène Pierre :* Traité de droit politique, électoral et parlementaire. — *Esmein :* Eléments de droit Constitutionnel.

cette double tâche ; en outre, il connaissait moins bien les questions financières que Thiers, qui était déjà aux affaires depuis quatre mois. Thiers s'aperçut bien vite qu'il y avait là une occasion admirable de gagner de l'importance ; il manœuvra pour faire sentir qu'il était indispensable au nouveau ministre. M. Laffite était d'autant plus disposé à jeter les yeux sur lui qu'il était déjà son protecteur. Au début, toutefois, Thiers fit mine de se retirer, mais c'était pour mieux se faire désirer. Il ne donna pas sa démission, car il n'avait aucun titre, mais il persista à sortir avec le baron Louis. La tactique était habile et réussit. M. Laffite dut aller en personne au château pour déclarer qu'il ne pouvait se charger seul du fardeau qu'il avait accepté, « si M. Thiers le laissait seul aux finances » et il fallut *qu'un commandement exprès du roi* vint décider Thiers à garder sa place. C'est alors qu'il fut nommé sous-secrétaire d'Etat au département des finances (4 novembre 1830).

Installé dans sa fonction sous d'aussi heureux auspices, le nouveau sous-secrétaire ne se contenta plus, comme autrefois avec le baron Louis, du rôle effacé où l'avait confiné l'activité accaparante de son premier maître. Il ne fut pas seulement un collaborateur pour le nouveau ministre, il dirigea véritablement le ministère des finances. A peine nommé, il prononce un grand discours à la Chambre sur une question budgétaire (1). Le ministre est relégué au second plan dans son administration : Thiers fait son apprentissage aux dépens de son chef. Il y avait à peine quinze jours que M. Laffite était ministre et Thiers avait déjà bouleversé toute l'assiette de l'impôt. M. Laffite prononce

(1) Chambre des Députés 23 novembre 1830.

à la tribune quelques discours rédigés par qui ? par le sous-secrétaire d'Etat. Il présente au Parlement quelques projets de lois, dus à l'initiative de Thiers. Si ce dernier ne venait pas en personne défendre ses idées au Parlement, c'est que les Chambres avaient exigé de M. Laffite la promesse formelle que son sous-secrétaire ne viendrait plus dans leur enceinte. Son ton d'insouciance et de légèreté avait déplu.

Thiers, étant sous-secrétaire d'Etat, avait tellement amplifié son rôle qu'on pouvait se demander qui, de lui ou de son ministre, était le véritable chef de l'administration (1).

L'impulsion donnée, le mouvement se continua. Mais les sous-secrétaires postérieurs n'eurent pas, à beaucoup près, la même autonomie ni la même indépendance que celui qui, quarante ans plus tard, devait être le chef du Pouvoir Exécutif. Jusqu'en 1848, ils font en général partie du Parlement, y représentent leurs ministres et suivent les vicissitudes de la politique. En même temps, ils sont délégués à une partie de l'administration déterminée tantôt par des ordonnances royales, tantôt par de simples arrêtés ministériels.

Comme avant 1830, les ministères de cette période possédèrent souvent, au lieu de sous-secrétaires d'Etat, des secrétaires généraux (2).

Troisième période (1848-1852). — Dans la période troublée qui s'étend de l'insurrection de février 1848

(1) D'après un article de la Revue des Deux Mondes du 15 décembre 1835.

(2) *Commerce et Intérieur :* OO. des 9 et 10 avril 1834 ; 26 février 1836 ; 22 novembre 1836. — *Commerce et Instruction publique :* 9 et 12 juillet 1836 ; 1er novembre 1840. — *Guerre :* 4 mai 1835. — *Justice :* 24 mai 1839 ; 1er novembre 1840 ; 17 octobre 1841. — *Finances :* 15 février 1846.

à la promulgation de la Constitution du 4 novembre, quelques sous-secrétaires d'Etat furent nommés par le Gouvernement provisoire et par la Commission exécutive du 10 mai (1). Elevé à la présidence de la République, Louis-Napoléon n'a nommé qu'un seul sous-secrétaire, Pierre Magne, aux finances, le 10 novembre 1849.

La deuxième République marque un mouvement de recul dans la conception du sous-secrétariat. On brise la ligne de conduite suivie sous la monarchie de juillet. A ce moment se manifestait dans les esprits une réaction très vive contre la présence, dans les Chambres, des fonctionnaires publics ; il n'y en avait pas moins de cent quatre-vingt-quatre dans la Chambre des députés de 1846, et cet abus, qui compromettait sérieusement l'indépendance de la volonté parlementaire, n'a pas été une des moindres causes de la Révolution de 1848.

La Constitution du 4 novembre pose le principe de l'incompatibilité des fonctions publiques avec le mandat législatif. Le décret de l'Assemblée constituante du 14 juin 1848 et la loi électorale du 15 novembre 1849 admirent certaines exceptions à cette incompatibilité. Les ministres, notamment, en furent exceptés : mais les sous-secrétaires d'Etat, après de longues discussions, furent définitivement, et à deux reprises, exclus des assemblées législatives. Cet ostracisme aurait eu pour conséquence de ramener le sous-secrétariat au rôle primitif qu'il avait joué sous la

(1) Un arrêté de la Commission exécutive du 11 mai 1848 nomma d'un coup trois sous-secrétaires (Affaires étrangères, Intérieur, Instruction publique). Le même arrêté nommait ministre de la guerre, par intérim, le lieutenant-colonel Charras, sous-secrétaire d'Etat du 5 avril précédent.

Restauration. Mais les évènements de 1852 ne lui ont pas permis de donner ses preuves dans cette nouvelle condition.

« Le deuxième Empire n'a pas eu de sous-secrétaires « d'Etat à côté des ministres, pour la bonne raison que « les ministres eux-mêmes n'étaient que des sous- « secrétaires d'Etat irresponsables (1) ».

A partir de 1860, lorsque l'Empire revint au libéralisme et manifesta un retour aux principes du Gouvernement parlementaire, on sentit la nécessité d'établir un contact entre les ministres et les Chambres.

Le sénatus consulte du 24 novembre 1860, qui marque le point de départ de l'évolution libérale, instituait des ministres sans portefeuille, membres du Cabinet, prenant part aux délibérations ministérielles, ne dirigeant aucun service public, et dont la mission principale était de défendre devant les Chambres les propositions du Gouvernement. Supprimés par le décret du 23 juin 1864, les ministres sans portefeuille virent leurs attributions transférées au ministre d'Etat créé le 22 janvier 1852, supprimé à son tour le 17 juillet 1869.

Il est intéressant de rapprocher l'institution des ministres sans portefeuille des sous-secrétaires politiques anglais qui représentent leurs ministres dans la Chambre où ceux-ci ne siègent pas.

Quatrième période. (De 1870 à nos jours). — Cette période voit l'épanouissement des sous-secrétariats, puis leur décadence à peu près complète. On les a connus très nombreux, quelques-uns très puissants, puis totalement négligés.

(1) *Hauriou*, sous Sirey. Périod. 1894. 3. 97. C. d'Etat. Aff. Mogambury.

Eclipsés pendant tout le deuxième Empire, les sous-secrétaires reparaissent sur la scène en février-mars 1871 (1). Après la démission de Thiers, ils prennent l'allure d'une fonction de plus en plus régulière. « M. de Broglie, en souvenir de cette institution, toute monarchique » (2), pourvut son cabinet de quatre sous-secrétaires d'Etat. Pendant les années suivantes, leur nombre s'accrut progressivement : dans les cabinets qui se succédèrent de 1877 à 1885, il n'y en eut jamais moins de quatre et souvent beaucoup plus. Une série de décrets du 29 décembre 1879 nommèrent six sous-secrétaires et le « *grand* » ministère de Gambetta en posséda jusqu'à neuf (Décrets des 14-16 novembre 1881). « Il semble, dit Dupriez (3), que cette multi-« plication était due principalement à des considéra-« tions politiques. A cette époque, le parti républicain « avait entrepris l'œuvre néfaste de l'épurement des « fonctionnaires. Les ministres ne pouvaient procé-« der au remplacement de tous les employés démis-« sionnés ou appelés prématurément à la retraite : « ils avaient surtout besoin d'aides sûrs pour écouter « les sollicitations et les recommandations des dépu-« tés et des quémandeurs qui se pressaient dans leurs « antichambres. Les sous-secrétaires d'Etat furent « pour eux dans ces circonstances des auxiliaires indis-« pensables. Mais, lorsque ce travail fut terminé, on

(1) *Calmon* 23 février 1871 (Intérieur).
Letellier Valazé 24 mars 1871 (Guerre).

(2) *Louis d'Haucour*, Ministres de la troisième république. C'est le deuxième Cabinet de Broglie reconstitué le 26 novembre 1873, à la suite de la loi du Septennat qui comprenait des sous-secrétaires d'Etat.

(3) Dupriez. Les ministres. T. II. p. 334, 335.

« sentit de moins en moins l'utilité de leur assistance « et leur nombre décrut peu à peu ».

Il est certain que cette extension du sous-secrétariat dans le Cabinet de 1881 est l'œuvre de préoccupations politiques. Mais l'opinion transcrite ci-dessus ne suffit pas à l'expliquer. N'est-il pas plus probable que l'idée des hommes qui dirigeaient alors les affaires a été, en augmentant le nombre des postes supérieurs de l'administration, de donner satisfaction aux intérêts de parti et par là, d'asseoir plus largement le ministère ?

Les quinze dernières années du dix-neuvième siècle virent encore se succéder de nombreux sous-secrétaires d'Etat ; mais l'institution, après avoir vacillé un moment, décline avec rapidité. Seul le service des colonies est confié d'une façon régulière à un sous-secrétaires : en même temps on en rencontre parfois un second. Ils ne sont jamais plus de deux. Les colonies ayant été érigées en ministère par la loi du 20 mars 1894, le sous-secrétariat disparait. Un décret du 23 mai 1896 l'a remis en honneur en substituant au directeur général des Postes et Télégraphes un sous-secrétaire d'Etat membre du Parlement : cette organisation qui, jusqu'à présent, a donné des résultats satisfaisants, paraît appelée à une durée assez longue. Le cabinet Brisson, de juin 1898, a possédé un sous-secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur, conservé par le ministère suivant, qui en a changé le titulaire. Le Gouvernement actuel l'a remplacé par un secrétaire général.

Pendant cette période, la conception juridique du sous-secrétariat s'est développée dans le même sens que sous la Monarchie de juillet. Les lois électorales

admirent la compatibilité entre cette fonction et celle de membre du Parlement, assimilant en cela les sous-secrétaires d'Etat aux ministres à portefeuille. Ils ont rempli une tâche à la fois politique et administrative. Tantôt attachés à des départements doués d'unité, tantôt délégués à la direction de services spéciaux (Postes, Colonies), les sous-secrétaires se conduisent comme de véritables petits ministres, prenant la parole dans les Chambres, répondant en personne à des interpellations visant leurs actes. Lorsque, en 1881, fut créé le Conseil dit de Cabinet, on les admit à en faire partie et on les entendit à titre consultatif. Bien plus, à partir de 1866, le sous-secrétaire d'Etat des colonies pénétra dans les séances du Conseil des ministres et prit part à leurs délibérations. Quant au sous-secrétaire actuel, il se tient à l'écart de la politique et se cantonne dans le cercle de ses attributions administratives.

Au reste, la tendance des cabinets actuels semble être de se passer du concours des sous-secrétaires d'Etat. Là où le besoin d'un auxiliaire se fait sentir, on recourt plus volontiers à des secrétares-généraux. C'est ainsi qu'un décret du 7 novembre 1895 créait un secrétaire-général au ministère de la guerre et un décret du 7 août 1898 instituait à ses côtés un secrétaire-général adjoint. Par décret du 11 novembre 1898 le département des finances recevait de même un secrétaire-général, supprimé le 17 juillet 1899 (1).

(1) Il y a eu des secrétaires généraux :
A la Justice, en 1871-72-73-76-77 ; 1885-86.
Aux Finances, en 1871-72-73-77.
A l'Instruction publique, en 1871-72-75-76-77.
Aux Travaux publics, en 1871-72-73-74-75-76-77.
A l'Agriculture et Commerce, en 1871-72-73-74-75-76-77-78.

CHAPITRE II

Quelle a été, en France, la situation juridique des sous-secrétaires d'Etat ?

Ayant tracé à grands traits l'historique du sous-secrétariat dans notre pays, je voudrais maintenant essayer de déterminer la place qu'il a occupée, le rôle qu'il a joué dans notre droit public.

J'examinerai dans une première section par qui les sous-secrétaires ont été nommés et par qui ils ont été investis de leurs pouvoirs.

Dans une deuxième section, je chercherai ce qu'ils ont été en tant qu'autorités administratives.

Une troisième section traitera de leur rôle politique.

Section A. — *Nomination et délégation des pouvoirs.*

Il n'y a, à cet égard, ainsi que je l'ai déjà exposé, aucune règlementation législative. Le texte le plus général dans cet ordre d'idées est l'ordonnance du 9 mai 1816 qui est, pour ainsi dire, l'acte de naissance des sous-secrétariats français. En voici la teneur :

« Article Premier. — Des sous-secrétaires d'Etat, « nommés par nous, seront attachés à nos ministres « secrétaires d'Etat, lorsqu'ils le jugeront nécessaire « au bien de notre service.

« Article 2. — Les sous-secrétaires d'Etat seront « chargés de toutes les parties de l'administration et « de la correspondance générale qui leur seront délé- « guées par nos ministres secrétaires d'Etat dans leurs « départements respectifs ».

Je ne retiens pour le moment de ce texte que la partie qui vise la nomination et la délégation des pouvoirs. La nomination des sous-secrétaires est réservée au roi en sa qualité de chef suprême du pouvoir exécutif (1) ; mais, une fois nommé, le sous-secrétaire reçoit ses pouvoirs du ministre au département duquel il est attaché. Il y a dédoublement dans l'opération qui institue le fonctionnaire : le roi le nomme, mais c'est le ministre qui l'investit, qui lui *délègue* une portion de ses attributions, au mieux des besoins présents, dont il est le seul juge. Cette délégation s'opérait parfois par des actes écrits et rendus publics, plus souvent par un accord verbal intervenu entre le ministre et son auxiliaire.

Cette procédure, comme on le voit, s'éloignait sensiblement de l'usage suivi en Angleterre, où les sous-secrétaires et secrétaires politiques sont nommés par les ministres eux-mêmes.

La Restauration et le Gouvernement de juillet appliquèrent à peu près régulièrement les dispositions de l'ordonnance de 1816. Cependant on voit se manifester de bonne heure une tendance nouvelle qui pousse à restreindre les pouvoirs de délégation des ministres : quelques ordonnances du début du règne

(1) Au renouvellement des Cabinets, les Ordonnances et plus tard les Décrets nommant les sous-secrétaires étaient rendus quelques jours après ceux qui instituaient les ministres.

de Louis XVIII accordent directement à certains sous-secrétaires des attributions déterminées.

Ainsi l'ordonnance du 16 avril 1817 déléguait au sous-secrétaire d'Etat au département de la justice, en sus des attributions qu'il avait reçues de son ministre, la direction des affaires civiles. Il avait pour mission de présider les comités réunis du Conseil d'Etat, en l'absence des ministres secrétaires d'Etat, et les comités de législation et du contentieux en l'absence du garde des sceaux.

Dans le même sens, l'ordonnance du 19 avril 1817 donnait au sous-secrétaire d'Etat à la guerre le titre de Vice-Président du Comité de la guerre, avec mission de le présider toutes les fois que le ministre ne le présiderait pas lui-même.

Mais, comme pour bien montrer que le système établi en 1816 continue à rester le principe, certaines ordonnances, après avoir conféré directement à des sous-secrétaires une certaine catégorie d'attributions, réservent expressément le droit de délégation des ministres par ces mots : « Le sous-secrétaire d'Etat « exercera par ailleurs les autres attributions qui lui « seront déléguées par le ministre ». (Voir les ordonnances des 25 mars 1830, 10 novembre 1845, nommant des sous-secrétaires d'Etat à la guerre ; celle du 18 mai 1839, nommant M. Legrand, député, sous-secrétaire d'Etat au ministère des Travaux publics. *Moniteur* des 27 mars 1830, 19 mai 1839, 11 novembre 1845).

Signalons enfin une ordonnance royale du 24 novembre 1847 reproduisant à peu près textuellement les termes de celle de 1816. Après avoir nommé M. Magne, député, sous-secrétaire à la Guerre, elle ajoutait, dans son article 2 : « Ses attributions seront détermi-

« nées par notre ministre de la Guerre » (*Moniteur* du 25 novembre).

Après la Révolution de 1848, les sous-secrétaires furent nommés par des arrêtés signés de tous les membres du Gouvernement provisoire, puis de la commission exécutive. Cependant ce fut un arrêté pris par le ministre provisoire de la marine et des colonies qui nomma M. Victor Schœlcher sous-secrétaire aux colonies. Après la promulgation de la Constitution du 4 novembre et l'élection de Louis-Napoléon, ce fut le président de la République qui nomma les sous-secrétaires d'Etat. Comme sous la Monarchie, ces fonctionnaires reçurent en général leurs pouvoirs d'une délégation ministérielle. Il en fut du moins ainsi jusqu'à un décret des 20-24 novembre 1849 qui détermina lui-même en détail les attributions du sous-secrétaire d'Etat au département des finances. Ce décret disait bien que le sous-secrétaire nommerait à certains emplois « en vertu de la délégation du ministre » ; mais comme il fixait lui-même le champ de ces nominations, le pouvoir déléguant du ministre devenait presque nominal. Après le départ de M. Magne et son remplacement au sous-secrétariat des finances par M. Vuitry (26 avril 1851), un nouveau décret du 28 avril-12 mai de la même année investit directement le titulaire de ses attributions, « sous la surveillance générale du ministre ».

Quand les sous-secrétariats eurent été reconstitués après la chute de l'Empire, on n'observa, comme par le passé, aucune règle fixe quant à la manière dont les pouvoirs leur furent délégués. S'ils furent toujours nommés par le chef du Pouvoir Exécutif, la procédure de leur investiture varia fréquemment. De nombreu-

ses erreurs ont été commises à cet égard, même par les hommes les plus autorisés, à la tribune en particulier. M. Trarieux disait au Sénat, dans la séance du 20 juin 1892 : « La pratique constante, depuis les « premiers sous-secrétaires d'Etat qui ont été nommés « sous la République... est que tous ces sous-secrétai- « res ont reçu leurs pouvoirs des ministres eux-mê- « mes, dans la libre appréciation que ceux-ci ont faite « des besoins de l'administration dont ils avaient la « garde. Et, comment ont-ils été institués ? ils l'ont « toujours été par de simples arrêtés ministériels qui, « en déterminant les pouvoirs que le ministre voulait « bien conférer à son auxiliaire, fixaient en même « temps et réservaient la sujétion du mandataire au « mandant.

Et plus loin : « Ce qui m'intéresse, ce n'est pas le « décret de nomination, c'est l'investiture des pou- « voirs et ce que je constate, c'est que jusqu'à ces « derniers temps, en dehors du ministère des colo- « nies, cette investiture est toujours venue du délé- « guant au délégué » (1).

Il faut croire que l'honorable sénateur oubliait plusieurs décrets antérieurs, qui avaient déjà organisé certains sous-secrétariats d'une manière analogue à ce qu'avait fait pour les colonies le décret du 19 mars 1889, taxé par lui d'inconstitutionnalité. Et M. Tirard, qui était président du Conseil lors du décret du 19 mars, répondait à M. Trarieux que l'acte incriminé avait eu de nombreux précédents dont personne n'avait soulevé l'illégalité.

Il est certain que depuis 1870 la grande majorité des

(1) *Journal Officiel* du 21 juin 1892. Sénat, débats parlementaires.

sous-secrétaires d'Etat furent investis de leurs pouvoirs par leurs maîtres les ministres, la délégation s'opérant tantôt par voie d'arrêtés publiés à l'*Officiel* (affaires étrangères, 10 octobre 1880, colonies, 25 février 1886), tantôt et le plus souvent par un accord officieux entre le ministre et son subordonné (1).

Mais, dans plusieurs départements, les sous-secrétaires eurent leurs attributions déterminées par décrets du Président : pour les Finances, 22 décembre 1877, 28 janvier 1878 ; 27 décembre 1879 ; 12 août 1882. Pour les Affaires étrangères, 9 octobre 1880, 6 août 1881. Pour la Guerre, 17 octobre 1883. Pour les Colonies, 19 mars 1889. Pour les Postes et Télégraphes, 23 mai 1896.

On a même connu un système mixte. Presque tous les sous-secrétaires des colonies et ceux des beaux-arts ont été délégués à la direction de ces services à la fois par le Décret qui les nommait, et par un arrêté ministériel (2), la délégation contenue dans l'arrêté étant plus détaillée que celle du décret. On peut rapprocher de ce système celui par lequel le chef de l'Etat autorisait un ministre à transmettre une partie de ses attributions à un sous-secrétaire.

Quant aux recrutement des sous-secrétaires d'Etat, il a varié suivant les époques. Au début de la Restauration, on les choisissait en dehors des assemblées, de

(1) *Eugène Pierre*. Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

(2) Les Décrets de nomination portent : « Chargé spéciale-« ment du service des colonies. » D. des 14 novembre 1881 ; 14 mars 1889 ; 17 mars 1890 ; 8 mars, 12 juillet, 7 décembre 1892 ; 17 janvier, 4 avril, 3 décembre 1893.

Ou « Chargé spécialement du service des Beaux-Arts ». D. des 5 février, 29 décembre 1879 ; 23 septembre 1880 ; 11 avril 1885 ; 7 janvier 1886.

préférence parmi les Conseillers d'Etat. Puis l'usage s'établit peu à peu de les prendre dans le Parlement, usage qui devint général à la fin de la Monarchie de Juillet. Depuis lors, sauf à la guerre et à la marine, les sous-secrétaires d'Etat ont appartenu au Parlement.

Un fait qu'il est intéressant de noter, c'est que, sauf deux exceptions (1), les fonctions de sous-secrétaires ont toujours été conférées à des membres de la Chambre Basse. Il semble qu'un sentiment de pudeur empêche d'appeler des sénateurs à ce poste secondaire. C'est qu'il y a, malgré tout, dans le fait d'appartenir à la haute assemblée, un certain élément de prestige, dû peut-être à l'âge de l'éligibilité, plus élevé que dans l'autre Chambre.

Cette habitude ne va pas sans inconvénient. En effet, avec le suffrage universel, la prépondérance dans les Cabinets est du côté des ministres députés et il est à craindre que le gouvernement n'ait au Sénat un appui insuffisant.

La question de savoir de qui, du chef de l'Etat ou des ministres, les sous-secrétaires doivent tenir leur investiture sera examinée dans la deuxième partie de cette étude.

Section B. — *Les sous-secrétaires d'Etat ont été des autorités administratives.*

Les sous-secrétaires d'Etat ont été créés dans le but de venir en aide aux ministres dans l'accomplissement de leurs travaux et de les suppléer au besoin. Les minis-

(1) Le comte Portalis, devenu sous-secrétaire d'Etat de la Justice et des Cultes, le 21 février 1820 et M. de Gasparin, sous-secrétaire à l'Intérieur, du 4 avril 1835 au 6 septembre 1836.

tres ont à remplir une double tâche, politique et administrative : d'un côté, ils ont l'exercice effectif du pouvoir exécutif, par délégation du Chef de l'Etat, que son irresponsabilité politique place en dehors de l'action gouvernementale directe et, d'un autre côté, comme chefs des départements ministériels, ils donnent la vie et l'impulsion à tous les services publics qui en dépendent. Cette double mission impose aux ministres une multitude d'obligations absorbantes : présence aux Chambres, assistance aux réunions du Conseil, correspondance volumineuse, signature d'une foule de pièces, surveillance de nombreux agents, etc. A eux seuls, ils ne pourraient mener à bien toute cette besogne. Les sous-secrétaires d'Etat leur ont été adjoints pour les décharger d'une portion de leur ouvrage.

Les ministres devaient s'occuper surtout des questions politiques, de l'orientation générale du gouvernement et des rapports avec le Parlement, tandis que les sous-secrétaires étaient plus spécialement chargés de la partie administrative des ministères, de ce que le langage commun appelle « l'expédition des affaires courantes (1) ».

Telle est bien, en effet, la portée des décrets qui ont fixé leurs attributions. Même dans les périodes où les sous-secrétaires d'Etat ont été mêlés à la politique, les actes qui les ont institués n'ont pas déterminé la mesure dans laquelle ils devaient y participer. Leur ingérence dans l'action gouvernementale s'est réalisée

(1) *Maurice Block.* (Dictionnaire de l'administration).
Batbie. Droit Public et Administratif. T. III, p. 73.
Hauriou. Précis de droit administratif, p. 413.
Hauriou sous Sirey, période. 1894-3. 97, note sous l'arrêt C. d'Etat Mogambury.

d'elle-même, au gré des convenances personnelles. Il est vrai que trois décrets des 22 décembre 1877-28 janvier 1878, 27 décembre 1879 et 12 août 1882, fixant les pouvoirs du sous-secrétaire d'Etat des finances, autorisent expressément le ministre à déléguer son sous-secrétaire « soit au Sénat, soit à la Chambre des « députés, pour traiter toutes les questions relatives « aux administrations financières ou aux services des « ministères ». Mais ces décrets ne donnaient pas aux sous-secrétaires des attributions véritablement politiques : en autorisant les ministres à les déléguer au Parlement, ces actes ne leur conféraient que le caractère et le rôle des modernes commissaires du gouvernement. Nos lois constitutionnelles de 1875 donnent au Président de la République le droit de désigner des commissaires pour assister les ministres dans les débats qui exigent des connaissances spéciales ; mais ce mandat n'a pas pour effet de faire jouer un rôle politique aux divers personnages, conseillers d'Etat ou autres auxquels il est confié. La « *Commission* » qu'ils obtiennent consiste simplement à apporter dans les débats le concours de leurs lumières et de leurs connaissances techniques ; or les décrets précités ne faisaient pas autre chose pour les sous-secrétaires d'Etat ; mais, au lieu de désigner l'un d'eux spécialement pour parler dans une Chambre sur une matière déterminée, ils autorisaient en termes généraux les ministres à les « *commissionner* » chaque fois qu'ils le jugeraient nécessaire.

Je n'entreprendrai pas de décrire en détail les diverses attributions qui furent dévolues aux sous-secrétaires d'Etat. Une telle énumération serait fastidieuse et, de plus, forcément incomplète, car le plus grand

nombre d'entre eux n'ont été investis de leurs pouvoirs que par des arrêtés ministériels non insérés dans les publications officielles. Je ne veux retenir, parmi ces attributions, que les plus importantes, celles qu'ils ont exercées le plus régulièrement. Des détails plus amples seront trouvés dans l'Almanach (annuaire officiel).

Lorsqu'ils étaient institués par les ministres, les sous-secrétaires n'obtenaient de ce chef aucune action personnelle, aucun droit propre de décision. Ils étaient purement et simplement des délégués, agissant au nom et pour le compte de leurs maîtres les ministres, dont ils engageaient la responsabilité par leurs actes. C'étaient des fonctionnaires d'un ordre ordinaire, élevés sans doute dans la hiérarchie, « mais assujettis, « dans tous les actes de leurs fonctions, aux règles qui « régissent la gestion d'un mandat (1) ». La jurisprudence est formée en ce sens que les ministres ne peuvent pas déléguer à des subordonnés le droit de prendre des décisions opposables aux tiers.

Au contraire, les sous-secrétaires investis par décrets ont eu un droit de décision propre, une autorité personnelle (2). Dans le cercle des attributions qui leur étaient déléguées par le chef de l'Etat, ils pourvoyaient directement à tous les actes nécessaires. Et le Conseil d'Etat, saisi à maintes reprises de pourvois formés contre ces actes, ne leur a pas opposé de fin de non recevoir, reconnaissant par là leur compétence à prendre des décisions. Cette investiture par décrets a donné aux sous-secrétaires une large autonomie à l'égard de leurs ministres. Cette autonomie a été plus

(1) Discours de M. Trarieux au Sénat, 20 juin 1892.
(2) *Maurice Block.* Dictionnaire de l'administration.

ou moins grande suivant qu'ils ont été attachés à des départements ministériels d'une façon générale et sans délégation particulière à la direction d'un service déterminé, ou suivant qu'ils ont été mis à la tête d'une administration non érigée en ministère, mais reliée à un département ministériel (comme les Cultes, les Beaux-Arts, les Postes, les Colonies jusqu'en 1894).

A). — *Sous-Secrétaires d'Etat à délégation générale.*

— Dans ce premier cas, les sous-secrétaires d'Etat ont été les plus haut placés des auxiliaires ministériels. Le ministre, chef hiérarchique, responsable des actes de tous ses agents, garde la haute main dans la direction des affaires ; mais le sous-secrétaire est le premier parmi les seconds. Il n'a que le ministre au-dessus de lui. Cette subordination est établie par l'ordonnance du 9 mai 1816, qui fait des sous-secrétaires de simples délégués des ministres et consacrée par des décrets postérieurs qui leur confèrent certaines attributions avec charge de les exercer sous la « surveillance générale » ou « sous la haute direction du ministre (1) ». On conçoit d'ailleurs que cette subordination ait été plus ou moins étroite suivant le degré de confiance que les ministres ont placé dans leurs auxiliaires.

Voici quelques-unes des attributions ministérielles dont les sous-secrétaires d'Etat ont reçu délégation :

(1) Voir les Décrets des 20-24 novemb. 1849 ; 28 avril-12 mai 1851 ; 22 décembre 1877-28 janvier 1878 ; 27 décembre 1879 ; 12 août 1882, déterminant les pouvoirs des sous-scrétaires d'Etat aux Finances.

Correspondance. — C'est par la correspondance que le pouvoir central est mis en communication journalière avec les divers agents disséminés sur le territoire. Elle a été la première attribution des sous-secrétaires d'Etat (O. 9 mai 1816). Ils recevaient et ouvraient les dépêches, dressaient les projets de réponse des ministres ; parfois, ils signaient eux-mêmes la correspondance en cas d'empêchement ou d'absence des ministres, ou même d'une façon constante, et les actes d'instruction.

Contrôle et surveillance. — Tantôt le sous-secrétaire contrôle le travail dans l'ensemble d'un ministère (1), tantôt sa mission de surveillance est bornée à une branche déterminée de l'administration. La discipline, l'ordre intérieur, la distribution du travail rentrent communément dans le cercle de ses fonctions. Il en est de même pour le service du personnel.

Présidence des Conseils. — En cas d'empêchement ou d'absence des ministres, les sous-secrétaires d'Etat ont été souvent appelés à présider les divers Conseils placés à côté des ministères.

En 1818, le sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur présidait le Conseil général du commerce, celui des Fabriques et Manufactures. Son collègue de la guerre présidait le Comité de la guerre.

L'O. 16 avril 1817 chargeait le sous-secrétaire d'Etat de la justice de présider les Comités réunis du Conseil d'Etat en l'absence du ministre secrétaire d'Etat et les Comités de Législation et du contentieux en l'absence du garde des sceaux.

(1) Justice, 1829 ; 1885, etc.

L'O. 18 mai 1839 chargeait le sous-secrétaire d'Etat des Travaux Publics de la présidence du Conseil général des Ponts-et-Chaussées et du Conseil général des mines en l'absence du ministre : de la présidence des sections et Comités de ces Conseils, etc.

En 1881, le sous-secrétaire d'Etat à la justice présidait le Conseil d'administration.

Préparation et instruction des affaires. — La plupart des sous-secrétaires d'Etat ont été délégués par les ministres pour instruire toutes les affaires ressortissant à leurs ministères. Ils se sont affirmés de la sorte dans leur rôle le plus utile qui est de préparer la besogne ministérielle, de fournir les éléments des décisions.

Nominations dans le personnel. — En cette matière ils ont obtenu tantôt un droit de présentation, tantôt un droit de nomination. Ainsi l'article 2, décret du 27 décembre 1879 qui détermine les pouvoirs du sous-secrétaire d'Etat aux Finances, dispose : « Le sous-« secrétaire d'Etat pourvoira directement, par déléga-« tion du ministre des finances, à la nomination « des agents des administrations financières, soumis « par l'ordonnance du 17 décembre 1844 à la nomina-« tion des directeurs généraux. Il recevra également « les propositions des directeurs généraux relatives « au personnel des agents supérieurs ou assimilés, « dont la nomination est réservée au Président de la « République ou au ministre des finances, et il sou-« mettra ses propositions au ministre avec ses obser-« vations et son avis ». Voir également les décrets du 12 août 1882, art. 2 et 3, et du 17 octobre 1883, art. 2.

J'ajoute que, dans les ministères doués d'unité, certains décrets ou arrêtés ont conféré à quelques sous-secrétaires, en plus d'un droit de surveillance générale, les parties de l'Administration qui faisaient l'objet d'une ou plusieurs directions ou divisions. Ainsi le décret du 9 octobre 1880-6 août 1881 plaçait sous l'autorité directe du sous-secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères le service du personnel et la division de la comptabilité. Et l'arrêté du ministre des affaires étrangères du 10 octobre 1880 ajoutait au décret précédent que la direction des affaires commerciales, la direction du contentieux politique et commercial seraient placés dans les attributions du sous-secrétaire d'Etat (1).

Comme les ministres, les sous-secrétaires accomplissaient deux sortes d'actes : des actes d'autorité (décisions, arrêtés, etc.), et des actes de gestion (passation et liquidation de marchés, etc.) (2).

En somme, la mission des sous-secrétaires d'Etat, dans l'hypothèse qui nous occupe, peut se résumer ainsi : préparation de la besogne ministérielle, surveillance générale et contrôle, suppléance des ministres. Cette suppléance a été parfois entendue d'une façon très large : c'est ainsi que des ordonnances des 24 janvier et 21 février 1820, confiaient au sous-secrétaire d'Etat le portefeuille de la justice, en cas d'absence du ministre.

(1) Dalloz, période. 1882-4-50. Bulletin des Lois, n° 10.735.
(2) *Hauriou*, sous Sirey, arrêt précité.

Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que les sous-secrétaires d'Etat aient été les seuls fonctionnaires investis des attributions ci-dessus énumérées. Pendant longtemps on vit à leur place des agents de grade élevé jouant à peu près le même rôle qu'eux, mais avec un titre plus modeste : je veux parler des secrétaires généraux dont j'ai signalé plus haut l'existence. Aucun critérium ne permet de distinguer, au point de vue purement administratif, la sphère d'action des uns et des autres. Maurice Block dit dans son dictionnaire de l'administration française : «Ce qui distingue « les sous-secrétaires d'Etat de tous les autres fonc- « tionnaires attachés à un ministère, c'est la supério- « rité du rang ; c'est la faculté d'être investis par le « ministre d'une délégation générale qui leur donne « le droit d'étendre leur autorité sur tous les services « d'un département ministériel et qui commande « l'obéissance des agents de tous grades ». Cela ne suffit pas à distinguer les sous-secrétaires d'Etat, car les secrétaires généraux, eux aussi, ont reçu par moments une délégation générale : Un décret du 7 novembre 1895, créant un secrétaire général au ministère de la Guerre disait, art. 2 : « Le secrétaire « général exerce au nom et sous l'autorité du ministre « la *haute direction de l'administration et du con-* « *trôle* ».

Et le décret du 10 novembre, Art. I : « Le secrétaire « général a dans ses attributions : 1° le personnel du « contrôle, des services administratifs et les employés « civils de l'administration centrale ; 2° toutes les « affaires administratives ressortissant aux directions

« et au service intérieur. Il statue ou soumet la déci-
« sion au ministre, suivant les cas.

« ARTICLE 2. — Le secrétaire général *a la délégation*
« *générale* de la signature du ministre pour toutes
« les affaires rentrant dans les catégories établies par
« l'art. 1, pour les ordonnances ministérielles et les
« rapports de liquidation.

« ARTICLE 3. — Tous les projets de loi, tous les dé-
« crets préparés par les directions et les services sont
« soumis par le secrétaire général à la signature du
« ministre, etc. ».

Voir de même un décret du 11 novembre 1898, créant un secrétariat général au ministère des finances et un décret du 7 juillet 1899 instituant un poste identique au ministère de l'Intérieur.

Le caractère plus ou moins général des fonctions déléguées ne fournit donc pas un élément suffisant de distinction pour reconnaître un secrétaire général d'un sous-secrétaire d'Etat. Ajoutez à cela qu'un grand nombre des actes instituant des sous-secrétaires leur ont délégué les parties de l'Administration précédemment dévolues aux secrétaires généraux qu'ils remplaçaient (conf. ordonnance du 10 nov. 1845 nommant M. le baron Martineau des Chesnez, secrétaire général au ministère de la guerre, sous-secrétaire de ce département. « Il sera spécialement chargé en cette qualité, disait l'ordonnance, de l'administration de la guerre et des attributions dévolues au secrétaire général par notre ordonnance du 17 janvier 1844 »).

La différence, s'il y en a eu, était plutôt dans les mots que dans la réalité des choses : le titre de sous-secrétaire d'Etat étant plus élevé que celui de secrétaire

général et étant présumé donner à son détenteur plus d'autorité. En outre, les sous-secrétaires ont appartenu le plus souvent au Parlement. Encore ne faut-il pas trop se hâter de voir là-dedans un élément de distinction. Sous la Restauration, plusieurs secrétaires généraux avaient fait partie de la Chambre des députés, avant même les sous-secrétaires d'Etat. (Ex. : M. Paulinier de Fontenilles, secrétaire général au ministère de l'Intérieur, 1816-1817).

Je signale par curiosité un décret du 18 décembre 1877 nommant un sous-secrétaire d'Etat (M. Savary, député) au ministère de la justice et *à la présidence du Conseil* (1).

B. — *Sous-Secrétaires placés à la tête de services non érigés en ministères, mais rattachés à un département ministériel.*

Ici les sous-secrétaires d'Etat ne sont plus des fonctionnaires investis d'un droit plus ou moins général de surveillance sur l'ensemble ou sur une partie des services dépendant d'un ministère. Ils sont préposés à la direction d'une administration déterminée, rattachée suivant les époques à un département ou à un autre et susceptible d'être tôt ou tard érigée en ministère distinct. Il y a délégation spéciale à la direction de tout un service.

(1) Au début de la Restauration, on a connu un personnage portant le nom de « secrétaire du Conseil des ministres ». Louis XVIII avait revêtu de ce titre M. de Vitrolles, ami du comte d'Artois ; cette situation qui ne s'accompagnait d'aucune fonction publique déterminée, aboutissait à créer une entrave à l'action des vrais ministres, le secrétaire du Conseil constituant en quelque sorte un élément de gouvernement occulte.

Ces administrations ont eu quelquefois à leur tête des agents appelés *directeurs généraux*. Aucune différence juridique ne les sépare des sous-secrétaires d'Etat ; hiérarchiquement toutefois ces derniers sont considérés comme occupant un rang supérieur, dû sans doute à ce fait qu'ils appartiennent presque toujours au Parlement.

En 1879-80 et 1885-86, le service des Beaux-arts avait à sa tête un sous-secrétaire d'Etat, aujourd'hui un simple directeur.

Jusqu'en 1889, les colonies ont constitué un sous-secrétariat inféodé tantôt au ministère de la marine, tantôt à celui du commerce et de l'industrie ; toutefois, à deux intervalles, du 9 août 1882 au 22 septembre 1883 et du 10 novembre 1885 au 15 janvier 1886, le sous-secrétaire d'Etat a été remplacé par un directeur des colonies. En 1844 et en 1848, ce service avait à la fois un sous-secrétaire et un directeur.

Enfin le service des postes a été tour à tour constitué en sous-secrétariat (décret du 23 décembre 1877-28 janvier 1878), ministère distinct (décret du 5 février 1879), direction générale (décret du 15 juin 1887) et à nouveau sous-secrétariat (décret du 23 mai 1896 (1).

(1) Les directeurs généraux sont de très gros personnages. Certains d'entre eux ont eu, dans l'histoire, autant d'influence que des ministres en titre. Le Cabinet du 13 mai 1814 avait confié la direction générale de la police au comte Beugnot, auparavant ministre de l'Intérieur, remplacé dans cette fonction par l'abbé de Montesquiou. Un Décret spécial (du 16 mai 1814) ayant stipulé que le directeur général conserverait toutes les attributions précédemment dévolues au ministre, et travaillerait directement avec le roi, ce fut le signal d'une lutte journalière entre le chef de la police et le ministre de l'Intérieur.

Le directeur général avait signé le 7 juin une Ordonnance

Cette délégation spéciale, lorsqu'elle résultait d'un décret, donnait aux sous-secrétaires d'Etat une assez large autonomie vis-à-vis de leurs ministres. On conçoit en effet que ces fonctionnaires, d'un rang très élevé, se soient sentis et montrés plus indépendants lorsqu'ils tenaient directement leurs pouvoirs du chef de l'Etat que lorsqu'ils avaient été investis par les ministres. L'investiture ministérielle fait du délégué un subordonné étroitement et humblement soumis à celui qui le délègue et qui est engagé par tous ses actes. Au contraire, le sous-secrétaire investi par décret est une sorte de petit ministre, recevant des pouvoirs propres : le chef de l'Etat réserve sans doute en l'instituant le droit supérieur de surveillance et de direction du ministre. Mais ces dispositions restrictives n'ont guère retenu les sous-secrétaires d'Etat dans leurs tentatives d'émancipation (1). Ajoutez à cela que la direction des grands services comme les Postes, les Colonies, exige des connaissances d'un ordre particulier, technique, que les ministres ne possèdent souvent pas ; que la compétence des sous-secrétaires en ces matières leur a permis et leur permet d'exercer librement leurs pouvoirs, sans être gênés par le droit de contrôle assez vague réservé aux chefs des départements. On a pu dire dans ce sens que les

qui interdisait tout travail et tout commerce les dimanches et jours de fêtes. Le public se révolta. On ouvrit une campagne des pamphlets. Les ministres conjurèrent le comte Beugnot de démissionner et le duc de Berry lui adressa des remontrances. L'incident fut clos par le vote d'une loi moins rigoureuse, qui elle-même tomba en désuétude.

Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire en France. T. II, p. 203, 217-18.

(1) Voir l'interpellation de M. Trarieux au Sénat le 20 juin 1892. Journal Officiel.

sous-secrétariats « ont été pour la plupart des germes de départements ministériels » (1). Je montrerai plus loin comment les sous-secrétaires successivement préposés aux colonies ont travaillé à donner à cette administration une existence de plus en plus autonome *à côté* des ministères auxquels elle était rattachée, et comment cette émancipation graduelle a trouvé son couronnement dans la fondation du ministère des colonies. A ce propos, M. Hauriou fait une ingénieuse comparaison entre les sous-secrétaires d'Etat et les fonctionnaires appartenant au monde universitaire : « Un sous-secrétaire d'Etat, dit-il, est un personnage « qui n'est encore qu'un maître de conférence, mais « dont l'enseignement va être érigé en chaire magis- « trale, et qui, déjà, d'avance, se conduit en titu- « laire » (2).

Le sous-secrétariat d'Etat actuel des Postes et Télégraphes (3).

Le décret du 23 mai 1896 supprime l'emploi de directeur général des Postes et Télégraphes (art. 1) ; et constitue ce service en sous-secrétariat d'Etat (art.2).

(1) *Hauriou*, sous Sirey, arrêt précité. Mogambury.
(2) Ibidem.
(3) L'administration des Postes a d'abord été reliée au ministère des Finances. (D. du 22 déc. 1877-28 janv. 1878), dont elle fut distraite par le D. 5 février 1879 qui a créé un ministère des Postes et Télégraphes. Ce ministère a été supprimé par le D. 30 mai 1887 qui rattacha les services des Postes au ministère des Finances. Un D. 15 juin 1887 constitua ces services en une direction générale sous les ordres du ministre des Finances. Un D. 5 janvier 1889 a distrait la direction générale des Postes et Télégraphes du ministère des Finances et l'a transférée au ministère du Commerce (art. 2).

« ARTICLE 3. — Le sous-secrétaire d'Etat exerce, « sous l'autorité du ministre du commerce, de l'in- « dustrie, des postes et télégraphes, les attributions « antérieurement données au directeur général, no- « tamment par les décrets des 27 juin 1887 et 2 février « 1892. En cas d'absence ou d'empêchement du minis- « tre, il préside le Conseil d'administration des Postes « et Télégraphes ».

Actuellement les attributions du sous-secrétaire d'Etat sont réglées par le décret du 29 octobre 1899.

ARTICLE 1. — Cabinet du sous-secrétaire et cinq directions : 1° de l'exploitation postale ; 2° de l'exploitation électrique ; 3° du matériel de la construction ; 4° de la comptabilité ; 5° de la Caisse nationale d'épargne.

Le Cabinet comprend :

Secrétariat. — Contentieux. — Service intérieur.

Personnel. — 1er bureau : Agents du service actif, recettes, pensions et congés.

— 2me bureau : Administration centrale, directions et services spéciaux, sous-agents, secours, télégraphie militaire et trésorerie.

ARTICLE 2. — Le cabinet et le secrétariat particulier du sous-secrétariat sont organisés par arrêtés du sous-secrétaire d'Etat. Ils peuvent être constitués au moyen de personnes étrangères à l'administration...

ARTICLE 5. — Il est institué sous la présidence du ministre ou, en son absence, du sous-secrétaire d'Etat, un conseil composé des directeurs et des chefs de cabinet du ministre et du sous-secrétaire d'Etat...

Article 6. — ... Les nominations, les mutations et les promotions en classe des chefs et sous-chefs de bureau sont faites par le ministre sur la proposition du sous-secrétaire d'Etat. Le sous-secrétaire d'Etat pourvoit directement, par délégation du ministre, à tous les autres emplois de l'administration centrale.

Article 7. — ...Les conditions d'admission des dames employées sont déterminées par arrêtés du sous-secrétaire d'Etat.

Article 11. — ...Mesures disciplinaires :

La *réprimande* est prononcée par le sous-secrétaire d'Etat sur le rapport du directeur compétent et après avis du conseil des directeurs.

Les autres peines ou mesures disciplinaires (renvoi dans les services extérieurs, rétrogradation, mise en disponibilité d'office, révocation) sont prononcées par le ministre sur la proposition du sous-secrétaire d'Etat et après avis du conseil des directeurs, l'intéressé ayant été entendu dans ses moyens de défense ou dûment appelé, etc.

Un décret du 29 octobre 1899 a fixé à 5.000 francs le chiffre des dépenses pouvant être engagées par le sous-secrétaire d'Etat. Cette limitation le maintient dans une étroite soumission à l'égard du ministre du commerce, puisque pour toutes les dépenses dépassant ce chiffre, il est bien forcé de recourir à son chef.

Section C. — *Les sous-secrétaires d'Etat ont joué un rôle politique.*

Sous la Monarchie de juillet et sous la troisième République, les sous-secrétaires d'Etat ont été la plupart du temps des personnages politiques.

Compatibilité. — Les lois électorales antérieures à 1848 n'ayant pas créé d'incompatibilité générale entre les fonctions publiques et la qualité de membre des assemblées législatives, l'usage s'établit vite de choisir les sous-secrétaires dans le Parlement. Exclus de l'arène politique par le décret du 14 juin 1848 et la loi du 15 novembre 1849 (voir chapitre I), ils sont de nouveau admis à faire partie des Chambres par la législation électorale de la troisième République. En vertu de cette législation, les sous-secrétaires d'Etat sont assimilés aux ministres au point de vue de la compatibilité.

Aux termes de l'art. 2 de la loi du 15 avril 1872, les fonctions de sous-secrétaire d'Etat, comme celles de ministre, sont déclarées compatibles avec la qualité de membre de l'Assemblée Nationale.

Actuellement, les incompatibilités sont régies par les lois organiques du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés et du 26 décembre 1887.

Les sous-secrétaires d'Etat peuvent faire partie de la Chambre des députés (art. 8, loi du 30 novembre 1875) ; et du Sénat (art. 1, loi du 26 décembre 1887, ainsi conçu : « Jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires, les art. 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 sont applicables aux élections sénatoriales). En fait, surtout depuis 1875, les sous-secrétaires d'Etat ont presque toujours fait partie du Parlement (1).

Les députés nommés sous-secrétaires d'Etat, sont dispensés de la réelection, comme les députés nommés ministres (Loi du 30 novembre 1875, art. 11).

(1) Maurice Block. Dictionnaire de l'administration.

Mais les sous-secrétaires d'Etat membres du Parlement n'ont pas été admis à cumuler leur traitement avec l'indemnité législative (loi du 27 juillet 1870 ; décret du 29 janvier 1871 ; loi du 16 février-9 mars 1872 déclarée applicable aux membres de la Chambre des députés par la loi du 30 novembre 1875).

Entrée aux Chambres. — Il s'agit de l'admission dans l'assemblée dont l'homme politique, ministre, sous-secrétaire, ne fait pas lui-même partie. L'art. 4, § 1er de la L. C. du 16 juillet 1875 donne formellement aux ministres l'entrée et la parole dans les deux Chambres. On aurait pu douter sur le point de savoir s'il fallait étendre ce privilège aux sous-secrétaires d'Etat : et M. Maurice Lebon, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, dans la séance de la Chambre des députés du 17 mars 1894, soutenait lui-même que, n'étant pas sénateur, il ne se considérait pas comme ayant entrée au Sénat. « Mais c'était là, dit M. Hauriou, un argu-« ment de circonstance pour justifier la transforma-« tion du sous-secrétariat des colonies en minis-« tère » (1). Et, de fait, en consultant l'histoire, on voit que, d'une façon régulière, la pratique a étendu aux sous-secrétaires le droit d'entrée et de parole dévolu aux ministres par la constitution (2).

Le 29 mars 1878, M. Savary, député, sous-secrétaire d'Etat à la justice, parlait au Sénat de la question d'amnistie. Voir également dans l'*Officiel*, le compte-

(1) *Hauriou*, sous Sirey, arrêt précité Mogambury.

(2) Jules Poudra et Eugène Pierre. Traité pratique de droit parlementaire, p. 189. — Dalloz. Code des Lois Politiques et administratives. Organisation des Pouvoirs publics, n° 432. Revue critique de législation et de jurisprudence, année 1894. Examen doctrinal. Article de M. Brémond, p. 321.

rendu des séances du Sénat des 20 juin 1890, 20 juin 1892 ; et année 1883, page 30 (Logerotte) ; p. 524, 621, 823 (Margue), (Labuze), etc., etc.

En règle générale, les sous-secrétaires ne prennent pas la parole en leur nom personnel, mais au nom de leur ministre (1) ou du Gouvernement dans les questions intéressant leur département (2). Ils se comportent à peu près comme dans les Chambres anglaises, où les secrétaires politiques sont les porte-paroles des chefs de départements, avec cette différence toutefois qu'en Angleterre le ministre et son subordonné appartiennent presque toujours à des Chambres différentes, tandis qu'en France, ils ont le plus souvent fait partie de la même assemblée. Donner des explications, lorsque les ministres, absents ou empêchés, ne pouvaient les fournir eux-mêmes, telle a été pendant longtemps la mission des sous-secrétaires d'Etat au Parlement ; la situation s'est modifiée le jour où ceux qui étaient placés à la tête des colonies conquirent une autonomie de jour en jour grandissante. Ils ne parlaient plus au nom de leur ministre, mais en leur nom personnel (Voir chapitre suivant).

Dépôt de projets de lois. — Les règlements du Sénat (art. 64) et de la Chambre des députés (art. 30), décident que les projets de lois présentés au nom du Gouvernement seront déposés sur le bureau par un ministre ; mais, le plus souvent, les ministres ont laissé à leurs sous-secrétaires le soin d'effectuer ces dépôts,

(1) *Eugène Pierre.*
(2) *Maurice Block.* Dict. de l'administration.

la présentation étant faite *au nom* des ministres eux-mêmes (1).

Entrée aux Conseils. — L'admission des sous-secrétaires d'Etat aux réunions du *conseil de Cabinet* a contribué à grossir leur rôle politique. Ils ne prennent pas part aux délibérations des ministres, mais ils y apportent et y trouvent souvent des lumières. L'action gouvernementale n'a pu que bénéficier des consultations qu'ils ont été appelés à donner dans ces réunions. Et d'un autre côté « leur situation ne pouvait « devenir, par suite même de cette participation « étroite aux œuvres capitales de l'Etat, que plus nette « et mieux définie » (2).

Plus tard les sous-secrétaires d'Etat, du moins quelques-uns d'entre eux, notamment ceux des colonies, furent admis aux réunions du *Conseil des ministres*, à titre consultatif et même délibératif. Ils pénétraient par là au cœur même de l'action gouvernementale, concouraient à la prise des décisions suprêmes. Cette pratique, si elle s'était accentuée, aurait abouti à faire des sous-secrétaires d'Etat de véritables ministres. Mais, après la disparition du sous-secrétariat des colonies, aucun d'eux ne fut plus admis aux réunions du Conseil des ministres. Le sous-secrétaire actuel n'assiste qu'aux séances du Conseil de cabinet.

Enfin le caractère politique des sous-secrétaires s'est affirmé dans maintes circonstances où ils étaient délé-

(1) Le 8 nov. 1883, à la Chambre des Députés, M. Baïhaut, sous-secrétaire d'Etat : « J'ai l'honneur de déposer sur le « bureau de la Chambre, au nom de M. le ministre des Tra- « vaux Publics, un projet de loi, etc. »
Id., séance du 8 déc. 1881 : M. Lelièvre, sous-secrétaire d'Etat aux Finances...

(2) *Henri Hervieu.* Les ministres, p. 386.

gués par les ministres pour représenter le Gouvernement à certaines cérémonies officielles, telles qu'érection de statues, inaugurations, banquets, etc. M. Jamais, sous-secrétaire des colonies, prononça ainsi plusieurs discours en province, au nom du Gouvernement (voir l'*Officiel* des 29 août, 5 septembre 1892, etc.). Il est certain que jamais un ministre ne se déchargerait de ce soin sur un secrétaire général.

Responsabilité politique. — Les ministres sont responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, de leurs actes individuels et de tous les actes de leurs agents. La responsabilité des ministres est la pierre angulaire du régime parlementaire. En principe, cette responsabilité n'est encourue que par les ministres : ainsi l'exige la vérité constitutionnelle.

Pendant longtemps ce principe a été respecté par les sous-secrétaires d'Etat. Solidaires avec le cabinet, ils donnaient leur démission à la suite des votes qui entraînaient la chute des ministres : associés à la fortune politique de leurs chefs, ils subissaient naturellement le contre-coup de leurs défaites. Mais eux-mêmes n'encouraient pas devant les Chambres de responsabilité politique directe à raison de leurs actes. Comme les autres agents, ils étaient *couverts* par la responsabilité ministérielle. Commettaient-ils une faute administrative ? les ministres étaient interpellés pour eux.

Mais, avec le temps, les choses se modifièrent. A mesure que leurs pouvoirs prenaient de l'extension, certains sous-secrétaires d'Etat en vinrent à se considérer comme personnellement engagés vis-à-vis des

Chambres à raison des actes qu'ils accomplissaient et revendiquèrent plusieurs fois la responsabilité de leur conduite. M. Laroze, sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur, disait à la Chambre le 11 novembre 1884, en parlant de sa responsabilité : « Je la considère comme « l'honneur des charges qui nous sont conférées et « nous ne reculerons jamais devant les devoirs qu'elle « nous impose ».

Et M. Félix Faure, sous-secrétaire aux colonies, disait dans la même assemblée le 10 février 1888 : « Quoiqu'il n'y ait pas de responsabilité ministérielle, « il y a devant vous, à cette tribune, quand le sous-« secrétaire est choisi dans la Chambre des députés, « un homme qui se considère, je puis l'affirmer, « comme *moralement*, comme *parlementairement* « responsable, et je suis certain d'avoir l'approbation « de mes prédécesseurs en disant que jamais, devant « un désir manifesté par le Parlement, le sous-secré-« taire d'Etat ne voudrait imposer sa présence au mi-« nistère ». Et pour affirmer énergiquement sa responsabilité, celui qui prononçait ces paroles donnait quelques jours après sa démission à la suite d'un débat où il avait été mis en minorité. Ce sentiment d'une responsabilité politique directe s'exalta à un tel point que les derniers sous-secrétaires d'Etat des colonies subissaient des interpellations en présence de leurs ministres, sans que ceux-ci intervinssent dans le débat ; bien plus, les ministres, interrogés à l'occasion des actes de leurs sous-secrétaires, en vinrent à déclarer que « ça ne les regardait pas ». C'était une perversion complète du régime parlementaire. (Voir au chapitre suivant).

En résumé, si l'on embrasse d'un coup d'œil la

carrière des sous-secrétaires d'Etat, on peut dire qu'ils ont été des ministres sans le contre seing. Ils n'ont jamais eu le contre seing des actes du président de la République, réservé aux ministres par la Constitution. C'était là ce qui marquait leur dépendance vis-à-vis du ministre auquel ils étaient attachés, car les décrets afférents à leurs services devaient être contresignés par ce ministre.

Traitement. — Le traitement des sous-secrétaires d'Etat a varié suivant les époques.

En 1821, le sous-secrétaire aux affaires étrangères recevait 40.000 francs ; c'était aussi le traitement de celui de la justice.

Une ordonnance du 26 novembre 1830 fixait leur traitement à 30.000 francs et un décret du 30 décembre 1851 accordait 25.000 francs au sous-secrétaire d'Etat des finances.

En 1878, le traitement du sous-secrétaire des Finances était de 30.000 francs ; au ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Commerce, il était de 25.000 fr. ; et de 20.000 à celui de la Justice.

Actuellement, il n'y a pas de loi générale déterminant la situation matérielle des sous-secrétaires d'Etat; mais les lois annuelles de finances leur allouent d'ordinaire 25.000 francs.

CHAPITRE III

Emancipation du sous-secrétariat. Histoire de la création du ministère des colonies.

Le sous-secrétariat d'Etat des colonies mérite d'occuper une place spéciale dans cette étude. Il a été, en effet, la larve primitive d'où devait sortir plus tard notre ministère des colonies. Depuis le jour où il a été reconstitué (janvier 1882), ce sous-secrétariat a évolué progressivement vers l'autonomie et il est très intéressant de suivre, à travers les vicissitudes de la politique, les progrès, les étapes de son émancipation. Et cette histoire est d'autant plus curieuse qu'elle montre les côtés faibles de l'institution en général, les écueils auxquels elle peut se heurter.

Quelques mots d'abord sur l'organisation centrale des colonies après la Révolution de 1789.

Le décret du 27 avril 1791 (art. 10) avait constitué le ministère de la marine et des colonies.

Par la loi du 5 Nivôse an VIII, un conseiller d'Etat fut spécialement chargé de l'organisation coloniale : il proposait au ministre les décisions que celui-ci devait soumettre aux Consuls. « C'était, avec le prin-« cipe d'un chef unique, l'introduction d'une auto-« rité spéciale ayant une sorte de responsabilité pro-

« pre : la direction des colonies *relevait* du ministère « de la marine, mais on pouvait dire qu'elle *n'appar-* « *tenait* pas au ministère de la marine (1) ». C'était, sans en avoir le nom, une façon de sous-secrétariat d'Etat.

Une ordonnance du 8 janvier 1814 fit de l'administration coloniale une direction du ministère, mais cette ordonnance fut rapportée par le décret du 21 mars 1814 qui rétablit l'organisation impériale et par l'ordonnance du 21 juillet 1815 qui constitua le ministère de la marine avec un secrétariat général, cinq directions du service marine et l'administration des colonies.

Mais ce changement fut éphémère, car, dès 1817, l'annuaire porte : 7^{me} division : *direction des colonies :* « le baron Portal, conseiller d'Etat, chargé de la direc- « tion supérieure de l'administration des colonies ».

Le 6 janvier 1824 furent organisés le Conseil supérieur du commerce et des colonies et le bureau du commerce et des colonies.

Des ordonnances des 4 et 20 janvier 1828 firent de ce dernier un ministère spécial du commerce : il centralisait les documents de nature à faire apprécier la marche et les besoins du commerce et de la navigation et préparait les projets de lois et d'ordonnances relatives au commerce intérieur et extérieur.

Lors de la suppression du ministère du commerce le 8 août 1829, le bureau fut reconstitué, mais cette fois auprès du ministre des finances, puis auprès du ministre du commerce et des travaux publics (13 mars 1831) : il disparut, ainsi que le Conseil supérieur, lors

(1) *Béquet.* Répertoire général du droit administratif. Au mot « colonies », p. 431-432.

de la création du Conseil général du commerce le 29 avril 1831.

De 1844 à 1848, l'Administration coloniale a été constituée en sous-secrétariat et rattachée à la marine.

Un décret du 24 juin 1858 institua un ministère spécial de l'Algérie et des colonies : la direction des colonies y avait une organisation propre : mais un décret du 22 décembre 1858 supprima les directions de l'Algérie et des colonies, fusionna les services et les répartit, par nature d'attributions, dans les nouvelles directions constituées.

Le ministre spécial fut supprimé par un décret du 24 novembre 1860 et les colonies revinrent à la marine.

Du 18 janvier au 23 novembre 1877, elles furent pour la seconde fois érigées en sous-secrétariat d'Etat.

En 1881, on fit une nouvelle tentative pour créer un ministère spécial, mais sans succès. La même année, le 14 novembre, le Cabinet Gambetta rattacha le service des colonies au commerce, non par un décret spécial, mais par le décret même qui nommait un ministre de la marine et un ministre du commerce et des colonies.

Depuis lors, ce service a relevé tantôt du ministère du commerce : décrets du 14 mars 1889, 11 janvier 1893, tantôt du ministère de la marine : décrets des 30 janvier 1882, 8 mars 1892.

Du 30 janvier 1882 au 20 mars 1894, date de la fondation du ministère des colonies, il y a toujours eu à la tête de cette administration un sous-secrétaire d'Etat, sauf à deux intervalles, du 9 août 1882 au 22 septembre 1883 et du 10 novembre 1885 au 15 janvier 1886, pendant lesquels le sous-secrétaire a été remplacé par un directeur.

Prenons le sous-secrétaire d'Etat des colonies en 1882 et suivons-le dans les phases successives de son évolution. Cette histoire peut se diviser en deux périodes :

De 1882 à 1889, le sous-secrétariat travaille à son émancipation : après 1889, il conquiert son autonomie complète. Le décret du 19 mars 1889 en marque le point de départ.

A. — *De 1882 au décret du 19 mars 1889.* — Après avoir relevé du département du commerce pendant deux mois et demi, le service colonial fut rattaché à la marine par le décret du 30 janvier 1882. Le sous-secrétaire d'Etat chargé d'y présider n'occupait pas à ce moment une situation plus considérable que ses collègues des autres ministères. Il n'était qu'un collaborateur pour le ministre de la marine et n'exerçait pas de pouvoirs propres ; et ces pouvoirs, il les tenait d'une simple délégation ministérielle.

« Ce rôle, quoique effacé, fut néanmoins marqué » dit une brochure « par une série de mesures brouillon-« nes qui auraient dû ouvrir les yeux à des ministres « soucieux de leurs devoirs et de leur responsabi-« lité (1) ».

On sentait venir le moment où cette administration verrait s'élargir graduellement le cercle de ses attributions, et s'accroître son indépendance. Le développement de notre empire colonial, les multiples problèmes soulevés par la pacification des territoires conquis, leur mise en valeur, leur administration, cet ensemble de causes ne devait pas tarder à créer au sous-secrétariat colonial une situation particulière

(1) *Charles Coët.* Le Respect de la loi par l'Exécutif (Meulan 1897).

au milieu des administrations similaires. Déjà en 1881, on avait essayé de constituer un ministère spécial des colonies : la tentative avait échoué, il est vrai, mais il restait dans l'esprit de beaucoup d'hommes politiques l'idée tenace de créer ce ministère. Les premiers ouvriers qui travaillèrent à cette fondation furent les sous-secrétaires d'Etat eux-mêmes. Leurs efforts persévérants, après avoir suscité de violentes critiques, finirent par entraîner l'opinion parlementaire. On peut dire que le ministère des colonies a été l'œuvre des sous-secrétaires d'Etat.

Jusqu'en 1886, pas de fait saillant à signaler. Le 15 janvier 1886, le ministre de la marine et des colonies adressait au chef de l'Etat un rapport dans lequel il lui demandait de renommer un sous-secrétaire aux colonies, ce fonctionnaire ayant été remplacé depuis deux mois par un directeur. Ce rapport disait : « La séparation de l'administraton de la marine et de l'administration des colonies a été plusieurs fois annoncée « sans pouvoir être encore réalisée. Cette séparation ne « saurait en effet s'accomplir sans avoir été précédée « de mesures d'ordre législatif ou réglementaire « qui doivent être mûrement étudiées. Afin *de centraliser ces études et d'en hâter le résultat*, l'institution « d'un sous-secrétaire d'Etat au ministère de la marine « et des colonies me parait plus que jamais nécessaire. « Il conviendrait, d'ailleurs, pour mieux marquer « le caractère de la mission qui lui est confiée, de donner au sous-secrétaire d'Etat compétence spéciale « pour tout ce qui concerne l'administration des « colonies ».

Et un décret du même jour nommait M. de la Porte sous-secrétaire d'Etat, avec délégation spéciale au service des colonies.

Ce décret, rapproché du rapport qui le précède, mérite d'être signalé. Auparavant, les sous-secrétaires attachés au ministère de la marine ne recevaient du décret qui les nommait aucune délégation spéciale. C'était le ministre qui, par arrêté, plaçait le sous-secrétaire à la tête des colonies. Le décret du 15 janvier inaugure un système nouveau en chargeant directement le sous-secrétaire de l'administration coloniale. Et les décrets postérieurs procèdent de la même façon. C'est un progrès dans la voie de l'autonomie. Ce n'est pas encore l'investiture complète par le chef de l'Etat, car le ministre continue, comme auparavant, à déléguer lui-même, à son sous-secrétaire, les parties de son administration ressortissant au service colonial. La délégation donnée par le décret est faite en termes généraux ; celle du ministre donne le détail des pouvoirs conférés. Mais le sous-secrétaire ainsi délégué en viendra vite à se considérer comme investi d'un pouvoir propre : car la délégation postérieure du ministre n'est après tout qu'un acte de seconde main, accompli en exécution d'un décret ; et la subordination qui en résulte pour le sous-secrétaire sera, on le conçoit, moins étroite que dans la délégation ministérielle exclusive.

Un arrêté du ministre de la marine du 25 février 1886 déléguait au sous-secrétaire la signature de toute la correspondance émanant du service colonial, sauf les exceptions suivantes : 1°) rapports au Président de la République ; 2°) dépêches au ministre dse finances tendant à l'ouverture et à l'annulation de crédits ; 3°) dépêches et rapports intéressant le service maritime et le service colonial. Le même acte lui donnait le droit de faire les nominations dans le personnel colonial, à l'exception de celles soumises au Président de la Répu-

blique et de celles des chefs de bureau de l'administration centrale.

Enfin par un décret du 28 février 1886, le ministre de la marine et des colonies était autorisé, pour le budget colonial, à déléguer au sous-secrétaire d'Etat la signature soit des ordonnances directes de paiement, soit des ordonnances portant ouverture de crédits aux ordonnateurs secondaires.

Voilà donc la situation du sous-secrétaire d'Etat qui commence à se préciser : par la correspondance, il est mis en contact direct avec les gouverneurs des colonies ; par les nominations qu'il fait, il a la haute main sur une grande partie du personnel. Enfin il obtient la signature des ordonnances de paiement, qui est au premier chef une attribution ministérielle (1).

Ces pouvoirs, quoique restreints, sont le premier élément de son autonomie.

Le 7 juin 1887, M. Etienne, député d'Oran, est nommé au sous-secrétariat d'Etat des colonies. Il entre en fonctions avec l'idée préconçue de travailler à la constitution d'un ministère des colonies (2). Il va diriger tous ses efforts vers ce but.

« A peine arrivé, M. Etienne manœuvre pour persua-
« der à son chef qu'il y a avantage à lui laisser la direc-
« tion absolue des affaires coloniales, et il n'a pas
« grand peine à le convaincre. Six mois après son ins-
« tallation, il est le maître : et M. Barbey ne discute
« même plus les mesures qui lui sont proposées ; qu'il
« s'agisse d'intérêts économiques, politiques ou mili-

(1) L'ordonnancement est la confection du titre qui permet au créancier de l'Etat d'obtenir le paiement des sommes liquidées à son profit (Stourm, le Budget).

(2) Discours de M. Trarieux au Sénat, le 20 juin 1892.

« taires des territoires coloniaux, ou bien qu'il y ait à « s'occuper de questions de personnes, le sous-secré- « taire d'Etat est devenu très vite un véritable ministre « in partibus qui va encore mieux s'affirmer lorsque « les troupes de la guerre remettront à celles de la « marine le soin de continuer les opérations militaires « au Tonkin... Pour le sous-secrétaire, le ministre de « la marine est passé à l'état de quantité tout à fait « négligeable : les circulaires préparées par le service « des colonies ne sont pas inspirées par lui ; elles ne « lui sont pas communiquées. Les projets de décrets « qu'il doit contresigner, il ne les lit pas. Enfin, le lien « qui existe encore entre les colonies et le département « de la marine est maintenant tellement ténu que le « sous-secrétaire d'Etat peut annoncer à ses amis poli- « tiques qu'il a définitivement conquis l'autonomie « pour le service colonial » (1).

Ce passage, extrait d'une brochure intitulée : « Le respect de la loi par l'Exécutif », donne une idée du mouvement qui s'était élevé dans l'opinion publique contre l'émancipation croissante du sous-secrétariat des colonies. Toutefois, l'esprit de polémique entraîne son auteur à des exagérations. Il anticipe sur les évènements ; comme je l'ai déjà dit, l'autonomie du sous-secrétariat ne date véritablement que du décret de 1889.

Ce qui est exact, c'est qu'avant cette époque les sous-secrétaires successifs s'étaient fait de leur mission une idée de plus en plus haute. La preuve en est dans la façon dont ils ont envisagé leur responsabilité.

Dans les premiers temps, simple porte-parole du ministre de la marine, le sous-secrétaire des colonies

(1) *Charles Coët.* Le respect de la loi par l'Exécutif.

ne parle pas dans les Chambres en son nom personnel. S'il répond aux questions et aux interpellations, c'est à la requête et au nom de son ministre qui, absent, ne peut y pourvoir lui-même. Et les questions et interpellations s'adressent au ministre, même celles qui visent les actes de son subordonné (1).

Mais, peu à peu, le sentiment d'une responsabilité politique directe se fait jour. Le sous-secrétaire répond aux questions et aux interpellations comme le ferait un véritable ministre responsable (2).

Et les ministres de la marine, qui, constitutionnellement, auraient dû l'être seuls, n'intervenaient plus dans les débats où étaient engagés leurs subordonnés ; le Parlement avait fini par admettre cette responsabilité de fait, puisque les interpellations et les questions visant les actes des sous-secrétaires s'adressaient directement à eux. On vit même deux sous-secrétaires, MM. de la Porte et Félix Faure, donner successivement leur démission à la suite de votes de la Chambre des Députés, alors que leurs ministres restaient en fonctions. C'était la reconnaissance d'une responsabilité d'un nouveau genre, étrangère à la lettre de la constitution, mais effective (3).

(1) Voir séances de la Chambre des députés des 18 oct. 1884. (Interpellation Brialou) ; 3 avril 1886 (question par M. de la Porte).

(2) Voir séances de la Chambre des Députés des 19 avril, 9 juillet 1886 (question de la Porte, de la Billais ; 27 octobre 1887 (interpellation Isaac) ; 13 février 1888 ; 1er juillet 1888 (question Constant) ; 18 décembre 1888 (interpellation Emmanuel Arène).

(3) Voir le discours de M. Loubet, président du Conseil, au Sénat, séance du 20 juin 1892.

B. — *Du décret du 19 mars 1889 à la création du ministère des colonies.*

Il y avait encore beaucoup de terrain à gagner avant que le sous-secrétariat des colonies pût se dire une autorité vraiment autonome : l'administration des troupes aux colonies et le corps du commissariat appartenaient toujours à la marine.

M. Etienne revient au pouvoir en 1889 avec M. de Freycinet (14 mars). « Il est décidé à frapper un *grand* « *coup*. Etre sous-secrétaire d'Etat, même avec la bride « sur le cou, ce n'est être toujours que sous-secrétaire « d'Etat, c'est-à-dire le premier commis d'un ministre. « M. Etienne songe donc à préparer les voies d'un « ministère des colonies dont il sera nécessairement « le premier ornement.

« En entrant dans la combinaison Freycinet, « M. Etienne a soin de faire couper le lien qui l'unis- « sait au département de la marine ; il réclame le « rattachement des colonies au commerce et l'obtient « immédiatement (1) ».

Ce rattachement fut opéré par le décret du 14 mars 1889, qui, du même coup, enlevait à la marine l'administration de ses troupes aux colonies et lui enlevait le commissariat chargé de cette administration pour

(1) Charles Coët. Le respect de la loi par l'Exécutif.

Ce changement s'opéra pendant l'absence du Ministre de la Marine. On reprocha plus tard au président du Conseil d'alors d'avoir profité de cette absence pour le dépouiller du service colonial : « A Paris, on appelle ça un déménagement à la cloche de bois », disait M. Margaine au Sénat, dans la séance du 30 mai 1892.

remettre le tout entre les mains du sous-secrétaire d'Etat au département du commerce. Cet acte était grave, car, en faisant passer le service colonial de la marine au commerce, il diminuait la possibilité de contrôle du ministre sur le sous-secrétaire d'Etat, le département du commerce n'ayant pas pris une part active à la conquête des territoires coloniaux et ayant moins d'intérêt que celui de la marine à leur développement. Il ouvrait au sous-secrétaire de larges perspectives d'indépendance : en outre, il fournissait lui-même un aliment à cette indépendance en dépouillant la marine de l'administration de ses troupes aux colonies pour en doter le sous-secrétariat relevant d'un ministre civil.

Décret du 19 mars 1889. — Le décret du 14 mars fut suivi, à cinq jours d'intervalles, d'un nouveau décret (19 mars) qui déterminait les attributions du sous-secrétaire d'Etat aux colonies. Il est ainsi formulé :

Article Premier. — « Le sous-secrétaire d'Etat des colonies a la délégation générale de la signature du ministre pour toute la correspondance et *pour tous les actes*, émanant de l'administration des colonies, sauf pour ceux qui doivent être soumis à l'approbation du Président de la République.

Art. 2. — « Toute la correspondance émanant des colonies ou concernant les affaires coloniales sera adressée directement au sous-secrétariat d'Etat des colonies.

Art. 3. — « Les décisions portant nomination dans le personnel colonial, autres que celles soumises à l'approbation du Président de la République, seront signées par le sous-secrétaire d'Etat ».

Arrêtons-nous un moment aux dispositions de ce décret. Il est remarquable à plusieurs égards :

1°) Parce que c'est le premier qui donne une définition précise des pouvoirs délégués au sous-secrétaire d'Etat. Les décrets antérieurs se contentaient de dire : « Le sous-secrétaire est chargé spécialement des colo- « nies ». C'était le ministre qui déterminait ensuite les parties de l'administration dont son subordonné aurait à s'occuper. Le sous-secrétaire tient désormais ses pouvoirs directement du chef de l'Etat ;

2°) Parce qu'il donne au sous-secrétaire d'Etat la délégation générale de la signature du ministre pour tous les actes et pour toute la correspondance concernant les colonies. La compétence du sous-secrétaire est très large : elle embrasse toute l'administration coloniale. La signature du ministre n'est réservée que pour les actes soumis à l'approbation du chef de l'Etat, parce que la Constitution accorde aux ministres seuls le droit de contresigner les actes du Président de la République. Un simple décret ne peut modifier une règle constitutionnelle, qui est au-dessus de la loi elle-même ;

3°) Parce que la délégation donnée par le décret est permanente. Ce n'est plus M. Etienne qui reçoit, c'est *le sous-secrétaire d'Etat*, d'une façon générale.

Peu après, le 25 mars, le sous-secrétaire d'Etat obtenait, pour le budget colonial, et par délégation du ministre du commerce, la signature des ordonnances de paiement.

Revenons au décret du 19 mars : il ouvre au sous-secrétariat l'ère de l'émancipation véritable. Le ministre du commerce, dont il dépend, se désintéresse graduellement des actes de son subordonné et le ministre de la marine va se voir enlever, au profit du sous-secré-

taire d'Etat, la direction de plusieurs corps qui, jusque-là, relevaient de lui.

Sur l'initiative et sous l'impulsion du sous-secrétaire d'Etat furent prises une série de mesures et accomplis plusieurs actes qui visaient à grossir les attributions du sous-secrétariat, à développer son autonomie et à accélérer la venue du ministère des colonies.

On pensait que le meilleur moyen de réaliser ce desideratum était de donner aux attributions du sous-secrétariat un caractère militaire de plus en plus marqué : « Il aurait été difficile de ne pas organiser un « ministère spécial pour une administration exerçant « les pouvoirs militaires (1) ».

Déjà, on avait enlevé à la marine, pour en charger le sous-secrétaire d'Etat (qui dépendait alors du commerce), tout ce qui concernait l'administration des troupes aux colonies ; le ministre de la marine ne conservait que le commandement.

On fit plus. Un premier décret scinda en deux le service des fonctionnaires administratifs coloniaux et créa pour les colonies un commissariat militaire spécial. « Par conséquent, disait M. Margaine au Sénat, « le 23 mai 1892, dans les colonies où l'on se bat, « l'administration, dépendante du sous-secrétariat « d'Etat des colonies, est indépendante de l'adminis- « tration militaire locale ».

Un deuxième décret procéda de même pour le service sanitaire. Il le disloqua et créa pour l'administration coloniale un corps de santé militaire spécial.

Puis création de magasins d'approvisionnement coloniaux.

(1) M. Isaac. Sénat, 23 mai 1892.

Le sous-secrétaire des colonies, qui visait à se constituer sur le pied d'une autorité militaire, fit rendre, le 7 janvier 1890, un décret par lequel le corps de santé des colonies et des pays de protectorat était rendu justiciable des conseils de guerre maritimes. On protesta contre ce décret, comme étant contraire à notre législation qui ne soumet à la loi militaire que les corps organisés en armes. « Le sous-secrétaire « d'Etat, disait M. Lenoël au Sénat, est arrivé à con- « sidérer les fonctionnaires de ces corps comme des « militaires (car il leur avait donné des pouvoirs mili- « taires), quoique n'étant pas lui-même un ministre « militaire ; puis, il les a déclarés justiciables des « conseils de guerre maritimes : c'est une énormité. « (23 mai 1892) ».

Un décret du 3 février 1890 alla encore plus loin. Il chargeait les gouverneurs coloniaux, sous l'autorité du ministre des colonies, du soin de garder et de défendre celles-ci ; or, comme le décret du 19 mars 1889 avait donné au sous-secrétaire d'Etat aux colonies la délégation générale du ministre pour tous les actes émanant de l'administration coloniale, c'était au sous-secrétaire d'Etat ainsi investi qu'incombait la tâche de défendre les colonies. Il signait seul les instructions adressées aux chefs de corps, traçait de véritables plans de campagne (Isaac, Sénat, 30 mai 1892).

Enfin, dans le budget de 1891, le sous-secrétaire d'Etat proposa l'établissement d'un bureau technique militaire pour son sous-secrétariat. Tous les membres de la commission déclarèrent qu'il était inconcevable que le sous-secrétaire des colonies, qui ne peut être militaire, possédât un bureau technique militaire spécial au centre de son administration. Elle accorda

néanmoins le crédit, mais en exprimant à l'unanimité « le regret très vif que la défense des colonies eût « été transférée du ministère de la marine au sous- « secrétariat d'Etat des colonies » .

A partir de ce jour, on peut dire que l'autonomie du sous-secrétariat est complètement réalisée. « Ce « n'est pas un ministère, ce n'est pas un sous-secréta- « riat d'Etat ; c'est... quelque chose d'autonome » (1). Peu à peu le chef de cette administration avait tout absorbé : « il s'était réservé la nomination des institu- « teurs, même des simples douaniers, accordait, par « des décisions émanant de lui seul, la remise de « sommes considérables revenant aux budgets colo- « niaux » (2).

Par la correspondance avec tous les chefs des services publics aux colonies, par les nominations qu'il faisait, par l'initiative directe qui lui appartenait, il tenait dans ses mains les colonies, jouissait de l'autorité complète ; son admission au Conseil des ministres lui avait donné une part à la direction gouvernementale. Enfin le décret du 3 février 1890 lui avait conféré d'une manière exclusive la défense et le commandement militaire (3).

Cette situation exceptionnelle, assurément imprévue dans nos règles constitutionnelles, ne tarda pas à soulever de vives critiques. On commençait à protester dans les milieux politiques et la presse entrait en campagne. Le moment allait venir où l'autonomie du sous-secrétaire d'Etat serait mise en cause à la tribune parlementaire. Toutefois il faut arriver jus-

(1) M. Lenoël, au Sénat, 23 mai 1892.
(2) M. Isaac, au Sénat, 23 mai 1892.
(3) M. Trarieux. Sénat, 20 juin 1892.

qu'à 1892 pour trouver des critiques nettement formulées par les orateurs des Chambres.

Un décret du 8 mars 1892 venait de relier à nouveau les colonies au ministère de la marine ; le Sénat était saisi d'un projet de loi sur la réforme de l'organisation coloniale. La commission chargée de l'examen du projet demandait la consécration législative du décret du 8 mars. Elle soutenait que l'organisation centrale des ministères devait être l'œuvre de la loi et réclamait pour l'avenir la règlementation des colonies par des actes du Parlement. A ses yeux, le décret du 19 mars 1889 était illégal (1), il empiétait sur le domaine du pouvoir législatif.

Un mois plus tard (20 juin), dans la même assemblée, M. Trarieux adressait au Gouvernement une interpellation, dans laquelle il dénonçait la situation créée par l'autonomie du sous-secrétaire d'Etat des colonies. Cet état de choses était, disait-il, incompatible avec le plein exercice de la responsabilité ministérielle, et le décret du 19 mars 1889 contraire « aux principes mêmes qui règlent les rapports entre les pouvoirs publics ». Ce décret avait été rendu dans le but de faire disparaître la responsabilité du ministre : le sous-secrétaire d'Etat, qui tenait désormais ses pouvoirs d'une investiture directe du chef de l'Etat, ne relevait plus que de lui-même ; la volonté du ministre n'étant plus engagée dans les délégations, celui-ci cessait d'être responsable des agissements de son subordonné. Et, comme le sous-secrétaire n'encourait lui-même aucune responsabilité positive, il n'y avait personne pouvant véritablement répondre des actes de l'administration coloniale. Un sous-secrétaire auto-

(1) M. Isaac. Sénat, 23 mai 1892.

nome est une monstruosité dangereuse : le ministre disparaît. « Où est le ministre ? demandait M. Tra- « rieux. Je cherche son ombre et je ne trouve qu'une « appellation... Son portefeuille a été vidé : ses attri- « butions restent nulles. Il ne porte plus qu'un titre. « mais un titre vain et purement décoratif ». — Et M. Trarieux citait les paroles du sous-secrétaire d'Etat, M. Jamais, à la séance du 23 mai. Interrogé, à l'occasion du projet qui était soumis au Sénat, sur le point de savoir s'il convenait de rattacher l'administration coloniale, M. Jamais avait protesté de toute son énergie contre un rattachement qui lui paraissait être un recul, et, parlant de son autonomie, avait dit que celle-ci lui était absolument nécessaire pour exécuter le plan de réformes qu'il avait conçu ; qu'il lui fallait toute sa liberté d'action, sinon qu'il n'avait plus rien à faire dans son sous-secrétariat.

Voici d'ailleurs les paroles qu'avait prononcées M. Jamais à cette séance du 23 mai. Elles sont typiques :

« A quoi, disait le sous-secrétaire d'Etat, répond « cette autonomie de l'administration coloniale que « condamne la commission du Sénat ? N'est-elle... que « le résultat du hasard ou la conséquence de certains « incidents parlementaires qui se sont produits dans « ces dix dernières années ? Messieurs, je ne le crois « pas et ce n'est pas à vous que j'ai besoin de rappeler « tous les vœux qui, à diverses reprises, ont été émis « par le Parlement, à l'occasion de l'examen du bud- « get des colonies pour demander qu'on permît à l'ad- « ministration coloniale, en la rendant plus auto- « nome, de se diriger vers l'organisation commer- « ciale de nos colonies.

Et le 30 mai, après avoir décrit le programme qui s'offrait à l'activité de l'administration coloniale, il disait plus catégoriquement encore : « Ce n'est pas « au moment où cette administration trouve devant « elle ce champ d'études et d'action... que l'on pour- « rait songer à réduire son *autonomie et ses pouvoirs*. « Ce n'est pas à cette heure, Messieurs, que *vous vou- « drez substituer à une direction responsable, ayant « la liberté d'action que la responsabilité* comporte « une direction affaiblie et insuffisamment affranchie « de l'esprit de tradition et des formules étroites qui « entraveraient sa marche et ses progrès ».

M. Trarieux continuait son discours en rappelant l'attitude du précédent ministre des colonies, M. Jules Roche, devant le Parlement : « M. Jules Roche nous « a toujours déclaré qu'il n'entendait en aucune façon « répondre des actes de l'administration coloniale, « quelque confiance que dût lui inspirer la gestion « de l'honorable sous-secrétaire d'Etat, M. Etienne ».

M. Isaac. — Il disait que ça ne le regardait pas.

M. Trarieux. — Oui. Vingt fois chacun de nous a eu l'occasion de lui entendre tenir ce langage : et j'ajoute « que nous n'avons pas été tentés d'en être sur- « pris. Qui donc, ne fût-ce que par un sentiment de « dignité propre, *pourrait accepter la responsabilité « d'actes sur lesquels il n'aurait à exercer aucune di- « rection, dont la surveillance lui échapperait, où « sa volonté individuelle ne serait pour rien ?* »

En revanche, le sous-secrétaire d'Etat couvrait de sa responsabilité personnelle des gouverneurs.

Faisant allusion aux évènements du Dahomey, M. Trarieux ajoutait : « Nous avons pu apprécier jus- « qu'où pouvait conduire cette invasion dans tous les

« domaines de cet esprit d'indépendance et de har-
« diesse d'un sous-secrétaire d'Etat débordant de son
« autonomie et où nous avons vu un ministre mili-
« taire, ministre responsable, lui, de la responsabilité
« la plus lourde et la plus grande, tenu un instant
« dans une inquiétude qui n'est plus contestée par les
« conceptions personnelles de politique étrangère
« d'un sous-secrétaire d'Etat irresponsable ».

Il déclarait, en terminant, qu'il serait satisfait si le ministre des colonies de ce moment avait d'autres idées que son prédécesseur et acceptait la responsabilité de tous les actes du sous-secrétaire d'Etat ; mais il savait que le ministre ne ferait jamais une telle déclaration.

A cette interpellation, M. Tirard, qui avait le portefeuille du commerce en 1889 et M. Loubet, qui était alors président du Conseil, répondirent en protestant de la parfaite légalité du décret du 19 mars 1889. Ce décret, disaient-ils, n'avait nullement eu pour but ni pour résultat de faire disparaître la responsabilité ministérielle : « la forme dans laquelle est faite la délé-
« gation ne peut diminuer cette responsabilité » (Tirard). Le ministre des colonies n'en continue pas moins à répondre des actes de son subordonné. D'ailleurs le sous-secrétaire des colonies n'est pas le seul agent qui puisse prendre des décisions sans en référer à son ministre ; certains directeurs généraux, notamment au ministère des finances, ont des pouvoirs autrement considérables, puisqu'il y a certains actes qu'eux seuls peuvent accomplir et dans lesquels on a contesté au ministre lui-même le droit d'intervenir. Néanmoins, le ministre est parfaitement responsable devant les Chambres des actes de ses directeurs généraux.

L'interpellation se termina par le vote de l'ordre du jour pur et simple ; les choses restèrent dans le même état ; et le sous-secrétaire d'Etat garda son autonomie.

Cette autonomie ne fit que s'accroître jusqu'à la fondation du ministère spécial des colonies.

Mais avant d'en arriver à cette transformation définitive, l'administration coloniale dut pérégriner encore une fois : un décret du 11 janvier 1893 la détachait du ministère de la marine pour la rattacher à celui du commerce.

La création du ministère des colonies fut l'œuvre du législateur. La proposition de loi date déjà de loin : émanée de l'initiative parlementaire, elle avait été présentée le 10 mars 1892 par M. Reinach et quarante-sept de ses collègues. C'était deux jours après le rattachement des colonies à la marine. L'exposé des motifs expliquait que cette création était destinée à mettre fin au système des passages successifs d'un ministère à l'autre ; il constatait que la réunion à la marine n'était pas favorable au développement commercial et industriel des colonies, donnait à la direction des colonies un caractère trop militaire et pas assez pacificateur. Le rattachement au commerce ne valait pas mieux : d'après le décret de 1889 lui-même, le ministre des colonies n'était ministre que sur le papier : il avait la responsabilité politique sans posséder l'action immédiate : le sous-secrétaire d'Etat avait au contraire la direction effective sans avoir la responsabilité constitutionnelle. « Il n'est jamais bon pour per-
« sonne, disait l'exposé, pas plus pour un ministre
« que pour un sous-secrétaire d'Etat d'avoir ainsi soit
« la chose sans le nom, soit le nom sans la chose ».

Renvoyé à la Commission d'initiative parlementaire, cette proposition fit l'objet d'un rapport qui concluait à l'adoption de la proposition suivante :

« Article unique. — A l'avenir, aucun ministère ne « pourra être créé et supprimé que par une loi. Il est « créé un ministère des colonies ».

Le paragraphe 1 dépouillait ainsi le pouvoir exécutif d'une prérogative dont il avait usé très souvent, celle de faire et de défaire des départements ministériels. Ce paragraphe fut voté par la Chambre dans sa séance du 10 mai 1894 ; mais, n'ayant pas été voté par le Sénat, il n'est pas devenu loi. Le paragraphe 2 fut repoussé.

M. Reinach reprit sa proposition le 17 mars 1894. Deux jours avant, au Conseil des ministres, M. Maurice Lebon, sous-secrétaire d'Etat des colonies, avait fait connaître son intention de se démettre de ses fonctions. Il donnait comme raison que l'autorité d'un sous-secrétaire d'Etat était insuffisante pour assumer les lourdes responsabilités de l'administration des colonies. Et le surlendemain, à la Chambre des députés, il montait à la tribune pour y faire lui-même le procès du sous-secrétariat. Il est curieux de lire ces déclarations d'un fonctionnaire condamnant sa fonction. « Quelle est la situation actuelle, disait M. Lebon ? « Vous avez un ministre des colonies qui porte le titre « et qui ne l'est pas et un autre qui exerce ses fonc- « tions sans en avoir le titre... Le ministre des colonies « en titre est simplement un président de la Républi- « que pour le sous-secrétaire d'Etat qui en exerce les « fonctions sans responsabilité effective : il est « dans l'obligation de me déléguer sa confiance le « premier jour où, par arrêté, il me délègue ses fonc-

« tions. S'il voulait discuter, contrôler les nomina-
« tions que je fais, j'aurais le droit de lui rendre mon
« tablier comme manquant de la confiance qu'il me
« doit jusqu'au jour où il m'aura relevé de mes fonc-
« tions. C'est une violation permanente de la Consti-
« tution. Je suis obligé, quand j'ai pris une décision
« dont je suis responsable, d'envoyer une première
« fois cette décision au ministre du commerce, puis-
« qu'aux termes de la Constitution, un décret doit
« toujours être contresigné par un ministre et j'en-
« voie ensuite le projet de décret au Président de la
« République. Donc, j'exerce des fonctions sans en
« avoir le titre ni la responsabilité devant la Consti-
« tution.

« Le sous-secrétaire d'Etat jouit d'une faveur ; car,
« si le cabinet dont il fait partie et qui ne l'admet pas
« à ses délibérations venait à être déféré d'accusation
« devant le Sénat, le sous-secrétaire d'Etat ne com-
« paraîtrait pas et resterait à la porte. Seul de tous
« les membres du Gouvernement, il ne supporterait
« pas la responsabilité des actes qu'il aurait accom-
« plis. Le Sénat n'aurait pas le droit de le recevoir ;
« aucun texte ne l'y autoriserait ».

Le sous-secrétaire d'Etat répétait, en terminant, les paroles qu'il avait prononcées le 15 mars au Conseil des ministres : responsabilité pas assez définie, autorité insuffisante pour donner des ordres aux agents de l'administration coloniale, qui compte dans ses rangs des hommes considérables.

Les orateurs opposés à la création du ministère des colonies tenaient un langage bien différent. Ils estimaient que l'autorité du sous-secrétaire était beaucoup trop grande, qu'il avait tous les pouvoirs d'un minis-

tre. Déjà en 1892, MM. Isaac et Trarieux avaient fait cette critique au sous-secrétariat, l'accusant d'être un ministère de fait, sans être un ministère de droit. A son tour, le 17 mars 1894, M. de Mahy déclarait à la Chambre que la substitution d'un ministère au sous-secrétariat ne ferait que changer les noms, sans augmentation d'autorité.

« Mais, messieurs, il n'y a au monde personne « d'aussi puissant que M. le sous-secrétaire d'Etat aux « colonies, il est *tout-puissant* ».

M. Raymond Poincarré. — « Il n'a même pas le droit de signer un décret ».

M. de Mahy. — « Il n'a pas le droit de signer un « décret : il ne tient pas la plume ; *mais il tient la « main qui signe.*

M. Joseph Reinach. — Et la responsabilité est au « ministre du commerce, de l'industrie et des colo- « nies ».

M. de Mahy. — « C'est une fiction de prétendre « qu'il n'a pas de responsabilité. Il a sa responsabilité « propre devant vous et il a aussi la responsabilité ter- « rible qu'il fait encourir au ministre son supérieur, « qui signe sans voir et sans connaître les affaires « que le sous-secrétaire d'Etat lui présente...

« A l'heure actuelle, M. le sous-secrétaire d'Etat a « assez de puissance pour engager des dépenses sans « vous en référer. Vous voulez augmenter cette puis- « sance. N'est-il pas suffisant que, sans vous en réfé- « rer, il puisse engager des dépenses, trancher les « plus graves questions, et, au moyen de décrets ou « de simples arrêtés, ou même de simples dépêches, « mettre sa volonté au-dessus de la loi ? Cette puis-

« sance est assez grande ; pour Dieu ! ne l'augmentez « pas ».

Si j'ai rapporté les principaux passages de cette discussion, c'est qu'ils montrent quel était l'état des esprits au moment de la création du ministère des colonies : d'un côté, un sous-secrétaire d'Etat qui avait conquis peu à peu l'exercice, oblique, sinon direct, de tous les pouvoirs ministériels et qui, arrivé là, se récusait pour faire place au ministre qu'il avait virtuellement créé ; d'un autre côté, une opposition très vive, voulant briser l'autonomie de l'administration coloniale, ou faire une simple direction inféodée au ministère de la marine.

Le vote donna raison aux partisans du ministère des colonies. L'article unique érigeant en ministère l'administration coloniale fut voté le 17 mars 1894 par la Chambre, le 19 mars par le Sénat et promulgué le 20 mars. Dans la même séance, les Chambres accordèrent un crédit de cent cinquante mille francs pour le nouveau ministère (1).

Mais cette loi réserve les droits du Pouvoir exécutif en ce qui concerne la création et la suppression des départements ministériels. Le ministère des colonies est bien l'œuvre du Parlement : mais rien ne s'oppose à ce que, dans l'avenir, des ministères nouveaux soient constitués par de simples décrets (2).

(1) Voir décrets du 20 mars rapportant ceux des 14, 19 et 23 mars 1889 ; nommant M. Boulanger ministre des Colonies ; transportant du Ministère du Commerce au Ministère des Colonies les crédits relatifs au service des colonies.

(2) *Hauriou.* Droit administratif, p. 407. — *Ducrocq.* D. adm. T. I, p. 97.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

De l'utilité, en France, des sous-secrétaires d'Etat.

J'ai déjà dit que l'institution du sous-secrétariat avait toujours soulevé en France de vives critiques : au lieu d'essayer de lui donner une assiette solide, un rôle bien précis, on a sans cesse discuté le bien fondé de son existence. Quand les protestations devenaient trop violentes, on supprimait les sous-secrétaires d'Etat, mais pour les rétablir peu de temps après ; c'est que le sous-secrétariat d'Etat, tout en prêtant le flanc à la critique, présentait néanmoins une utilité incontestable. Et la conscience de ses avantages a, chaque fois, fait oublier la gravité de ses inconvénients.

Le moindre grief formulé à l'adresse des sous-secrétaires d'Etat, c'est d'être des fonctionnaires inutiles. Ce reproche leur était déjà lancé sous la Restauration, presque au lendemain de leur apparition.

Le 6 juin 1821, à la Chambre des députés, M. Labbey de Pompierre demandait la suppression des

40.000 francs de traitement du sous-secrétaire d'Etat et M. Etienne appuyait ainsi cette demande : « Cette « place me parait abusive et peu en rapport avec nos « institutions constitutionnelles... C'est un fléau pour « un Etat que la multiplicité des officiers sans trou- « pes et des employés sans fonctions. Après les minis- « tres sans portefeuille, je ne connais rien de plus « inutile que les sous-secrétaires d'Etat. Les adminis- « trations publiques sont surchargées de fonction- « naires parasites, directeurs, sous-directeurs, sous- « secrétaires d'Etat et autres, dont la vanité dédaigne « le titre et le traitement modeste de chef de bureau ; « véritables petits ministres dans les ministères, « excellents subalternes que le gouvernement loge, « meuble, chauffe et transporte aux frais des contri- « buables : qui usurpent les appointements des com- « mis pour se faire un état et jusqu'aux services des « garçons de bureau pour se donner une livrée ».

Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on a commencé à critiquer la multiplication des offices : le même orateur continuait sa diatribe par ces mots : « On crée beau- « coup de salaires pour avoir beaucoup de partisans : « il faut bien se faire des créatures quand on ne sait « pas se faire des amis.

« Les fonctions inamovibles, celles de juges de pre- « mière instance par exemple, sont rétribuées avec « une mesquine parcimonie, parce qu'on veut para- « lyser l'indépendance qui s'attache à un état perma- « nent, par le besoin de plaire à l'autorité pour en « obtenir un sort plus heureux... Voyez, d'un autre « côté, comme on traite magnifiquement les places « révocables ; voyez quels appointements on prodigue « aux sous-secrétaires d'Etat... » Et M. Etienne com-

parait les sous-secrétaires d'Etat aux troupes mercenaires « qu'il faut payer plus cher que les armées natio-« nales, parce qu'elles ne sont pas poussées par le res-« sort du patriotisme (1) ».

Ce grief d'inutilité a été exprimé très souvent, à l'encontre des sous-secrétaires.

Certains ont posé la question sous la forme d'un dilemme. On a dit : ou bien un sous-secrétaire d'Etat est la doublure parlementaire du ministre, ou bien il est le chef des services centraux d'un département dont le ministre, absorbé par la politique quotidienne, ne peut suffisamment se préoccuper. Dans le premier cas, c'est assurément un fonctionnaire inutile, car, dans un régime politique qui donne accès aux ministres dans les deux Chambres, il ne saurait y avoir pour ceux-ci de doublures parlementaires. Dans le second cas, le sous-secrétaire n'est pas moins inutile, car il ne connait pas les rouages des services à la tête desquels il est placé. De plus , le sous-secrétaire entraîne pour le budget de lourdes charges : en sus de son traitement, il faut payer celui de tout un état-major de fonctionnaires qui constituent son Cabinet : n'est-ce pas assez déjà des Cabinets ministériels ? Si les ministres ont absolument besoin d'auxiliaires pour diriger le fravail des bureaux, qu'on leur donne des secrétaires généraux ayant fait leur carrière dans l'administration, et rompus aux affaires. Ces fonctionnaires, plus modestes, ne s'entoureront pas, comme les sous-secrétaires d'Etat, de Cabinets calqués sur ceux des ministres, d'où économie pour le budget. Un secrétaire général n'étant qu'un fonctionnaire et n'ayant pas son

(1) Moniteur du 7 juin 1821.

sort lié à celui du ministère, sera libre de toute attache avec les Cabinets passés et à venir. Son rôle aura un caractère de stabilité qui lui permettra de suivre les affaires et d'imprimer à l'administration une marche régulière ; avantages que ne présentent pas les sous-secrétaires d'Etat qui, la plupart du temps, ont une durée très éphémère et laissent à peine le souvenir de leur silhouette dans les ministères où ils ont passé. — Il n'est pas plus nécessaire, ajoute-t-on, de déléguer des sous-secrétaires d'Etat à la direction de tel service spécialement déterminé. N'est-il pas nombre d'administrations où un directeur général suffit ? Est-ce que les Beaux-Arts, les Cultes, les Forêts ont, en France, autre chose à leur tête qu'un directeur général ? Et ce fait ne démontre-t-il pas surabondamment que l'institution des sous-secrétaires spéciaux n'est qu'un luxe coûteux ? (1).

Le nombre des adversaires absolus du sous-secrétariat d'Etat est d'ailleurs une minorité. La plus grande partie des hommes mêlés aux affaires publiques reconnaissent l'utilité de cette institution : mais on ne s'entend plus quand il s'agit de déterminer leur rôle, et de fixer le lot d'attributions ministérielles qui doivent leur être déléguées.

Un point sur lequel les partisans du sous-secrétariat tombent d'accord, c'est que, dans notre régime politique actuel, les ministres (du moins quelques-uns) ont absolument besoin d'avoir des auxiliaires qui s'occupent particulièrement de la besogne administrative de leurs ministères. Cette nécessité est créée par les exigences du gouvernement parlementaire. Sous un pareil régime, les ministres ne sont pas seule-

(1) *Henri Hervieu.* Les ministres. Paris 1893, p. 386 et suiv.

ment de très hauts fonctionnaires, dirigeant et contrôlant soit les agents isolés, soit les corps constitués chargés d'assurer la marche des services publics sur tous les points du territoire. Ils sont aussi les membres du gouvernement, c'est-à-dire qu'ils forment un Conseil délibérant autonome, et responsable devant le Parlement de toute l'action administrative et politique.

Ce double caractère, qu'ils ne possèdent pas dans les pays où n'est pas pratiqué le régime parlementaire (comme aux Etats-Unis par exemple), met à leur charge une double série d'obligations (Conf. Chapitre II, Première Partie). Mais, comme leur temps est compté et leur activité limitée, il est fatal qu'ils se désintéressent d'une partie de leur mission pour se consacrer plus exclusivement à l'autre. Les préoccupations politiques ont forcément absorbé le meilleur de leurs forces : le souci de leur responsabilité les empêche de donner à l'administration proprement dite tout le soin qu'il conviendrait. Ceci est surtout vrai de certains ministères, l'Intérieur, par exemple, qui ont un caractère politique nettement tranché ; c'est encore vrai, quoique d'une façon moins immédiate, pour les autres départements. J'ai déjà montré, dans mon étude sur l'Angleterre, que les ministres n'y font guère d'administration, et consacrent tous leurs efforts à la politique. Ils ne sont guère des hommes spéciaux. Cette pratique tend à s'implanter de plus en plus dans nos mœurs républicaines.

Et, tout de suite, on voit apparaître l'utilité des sous-secrétaires d'Etat. Le ministre s'adjoindra un sous-secrétaire qui sera spécialement chargé des affaires administratives, et tout le monde sera content.

« Ce serait, « dit M. Hauriou », une organisation « du département ministériel analogue à celle des pré- « fectures, où le secrétaire général, aide et bras droit « du préfet, est là pour se charger des besognes de « détail (1) ».

Cette combinaison présente d'immenses avantages : 1°) Le sous-secrétaire d'Etat est un organe de centralisation, qui sera en contact avec tous les services d'un ministère, facilitera leurs relations réciproques, maintiendra entre eux une harmonie efficace. M. de Beaumont (de la Somme) disait, le 14 juin 1848, à l'Assemblée Nationale : « Il y a une division qui existe dans « tous les ministères : chaque chef de division veut « attirer à lui toutes les affaires qui le concernent sans « communiquer avec ses voisins également chefs de « divisions. Il en résulte une entrave considérable « dans la direction des affaires. Chaque fois qu'une « affaire doit passer d'une division dans une autre, « cela se fait par correspondance. Il en résulte des « retards considérables. Si, au contraire, vous avez « un sous-secrétaire d'Etat qui centralise dans sa direc- « tion toutes les affaires du ministère, elles sont répar- « ties d'une manière convenable et utile pour la « prompte expédition des affaires (1) ».

2°) Le sous-secrétaire d'Etat exercera une surveillance étroite sur les administrations dépendant d'un département et assurera partout l'unité de direction. A mesure que le ministre se désintéresse davantage des affaires, l'esprit d'indépendance s'empare des bureaux, qui peu à peu deviennent maîtres de l'administration. « L'action du ministre des finances est

(1) *Hauriou* sous Sirey, arrêt précité. (Mogambury).
(2) Moniteur du 15 juin 1848.

« devenue presque nominale sur les grands services « communément désignés sous le nom de régies finan- « cières : l'enregistrement, les douanes, les manufac- « tures de l'Etat, etc... Finissant même par conquérir « une véritable autonomie, ces administrations ne « sont plus reliées au ministère par le lien d'une « unité directrice et c'est cette unité qu'il conviendrait « de leur donner (1) ». Le ministre ne peut à lui seul surveiller de près les divers rouages de son administration. Il a déjà fort à faire pour préparer le budget, l'exécuter et prendre toutes les mesures financières qu'entraînent ces opérations. Comment pourrait-il consacrer beaucoup de temps aux innombrables questions que soulève la marche des services (2).

Ces raisons sont profondes et légitimeraient à elles seules l'introduction de sous-secrétaires d'Etat dans nos ministères les plus occupés.

Toutefois, elles ne nous disent pas pourquoi ces collaborateurs ministériels doivent être des *sous-secrétaires d'Etat* plutôt que *des secrétaires généraux*. S'il

(1) *Henri Hervieu.* Les ministres.

(2) « On se fait difficilement une idée du nombre des ques- « tions dont peut être saisi un ministre des Finances qui a « sous ses ordres un personnel de trente mille fonctionnai- « res, et dix directions, sans compter les régies financières, « et qui est de plus chargé de la surveillance de la Banque « de France, du Crédit Foncier, de la Caisse des Dépôts et « Consignations, de la Caisse des Invalides de la Marine, de « l'Administration des Monnaies et Médailles, du service « des comptables des Colonies et des Chemins de fer de l'Etat, « des receveurs des communes et des hospices, des Bureaux « de bienfaisance, des Asiles d'aliénés, hospices, Monts-de- « Piété, Caisse d'épargne, etc., etc. Il paraît impossible qu'un « homme puisse supporter une telle charge ».

(Du Vivier de Streel. Revue politique et parlementaire de 1895, p. 105).

est vrai que ces derniers soient plus compétents, plus stables et moins coûteux, pourquoi leur préférer les autres ? Nous préférons les sous-secrétaires d'Etat, à cause de leur caractère politique que ne possèdent pas les secrétaires généraux. Je montrerai plus loin que les ministres ne peuvent attendre de leurs auxiliaires une collaboration efficace que si ces auxiliaires sont des hommes politiques comme eux, choisis dans le Parlement et associés à leur fortune. Mais rien n'empêche, je m'empresse de le dire, de placer au-dessous des sous-secrétaires d'Etat politiques, des secrétaires généraux purement administratifs. Ce serait une organisation ministérielle analogue à celle de l'Angleterre où chaque département possède un sous-secrétaire parlementaire et un sous-secrétaire permanent.

Au reste, l'utilité des sous-secrétaires ne se fait pas sentir également dans tous les services. Ainsi les départements de la guerre et de la marine n'en ont possédé que très rarement. Des raisons profondes ont amené à confier la direction de la défense nationale à des hommes du métier, plutôt qu'à des personnages politiques. L'institution des chefs d'Etat-major généraux, choisis en raison de leurs connaissances techniques, rend à peu près inutiles les sous-secrétaires d'Etat dans ces services.

CHAPITRE II

Délégation des pouvoirs aux sous-secrétaires. — Portée et limites de cette délégation.

Les sous-secrétaires d'Etat exercent une partie des attributions ministérielles. Ils sont institués dans le but de décharger les ministres d'une portion de leurs travaux ; leur qualité de sous-secrétaires d'Etat ne leur donne pas par elle-même une mission déterminée, une autorité propre, comme le titre de ministre donne à celui qui en est revêtu la pleine capacité de faire tous les actes nécessaires à l'administration de son département.

Le sous-secrétaire d'Etat reçoit donc une partie des pouvoirs ministériels.

Ces pouvoirs, il les reçoit par délégation.

La délégation peut se définir ainsi : l'acte par lequel on confère certaines attributions à un fonctionnaire autre que celui qui en est le titulaire (1). Ainsi on peut dire que nos ministres sont de hauts fonctionnaires délégués à l'exercice effectif du Pouvoir Exécutif.

(1) Voir les conclusions données par M. Romieu, commissaire du Gouvernement, dans l'affaire Mogambury. Conseil d'Etat, 2 déc. 1892.
(Dalloz 1893-3.1. Sirey 1894-3.97).

Mais le titulaire du Pouvoir Exécutif, c'est le Président de la République (1). C'est en vertu d'une délégation que les ministres ont la direction et la responsabilité du gouvernement, qui, dans les régimes non parlementaires, appartiennent au Président lui-même. Une nouvelle délégation confère aux sous-secrétaires une partie des attributions dévolues aux ministres.

1°). — *De qui doit émaner la délégation ?*

A qui appartient-il de fixer l'étendue de ces attributions ? En d'autres termes, à qui appartient le droit d'effectuer en faveur des sous-secrétaires la translation, la délégation des pouvoirs qu'ils doivent exercer ?

Quelques hommes politiques et certains juristes ont affirmé que les ministres avaient le droit de déléguer eux-mêmes une part de leurs attributions aux sous-secrétaires d'Etat. C'était la théorie soutenue par M. Trarieux au Sénat le 20 juin 1892 : « Ils (les sous-« secrétaires) ne sont et ne peuvent être que des délé-« gués des ministres qui, dans la mesure des intérêts « qu'eux seuls apprécient, de l'administration dont « ils ont la charge, définissent les pouvoirs qui peu-« vent leur être attribués ». Plus loin, parlant de la nomination, en 1882, d'un sous-secrétaire d'Etat aux

(1) M. Loubet, président du Conseil des Ministres, au Sénat, séance du 20 juin 1892. (Journal Officiel du 21).

« Le chef du pouvoir exécutif exerce ce pouvoir par l'inter-« médiaire de délégués responsables collectivement devant « les Chambres de la politique générale et individuellement « de leurs propres actes : ce sont les ministres ».

finances qui avait reçu ses pouvoirs autrement que par arrêté ministériel, qui les avait tenus d'un décret du Président de la République, M. Trarieux ajoutait : « Le décret, qui pourrait paraître une anomalie, loin « de transformer le caractère de l'institution, la con- « firme, et il semble qu'il n'ait été autre chose qu'une « autorisation accordée au ministre de donner lui- « même, dans sa pleine liberté, les pouvoirs dont il « voulait investir son sous-secrétaire d'Etat ».

Dans cette même séance, M. Loubet, président du Conseil des Ministres admettait également le droit ministériel de délégation : « C'est en vertu d'une délé- « gation du chef de l'Etat que les ministres exercent « leurs diverses fonctions ; ils peuvent à leur tour en « déléguer, non pas la totalité, mais une partie (1) ».

M. Boulatignier, dans le Dictionnaire général de l'administration de Blanche (2), exprime la même opinion : « Les sous-secrétaires d'Etat peuvent rece- « voir des ministres la délégation d'une portion de « leur autorité. Lorsqu'une semblable délégation a « été faite, le Conseil d'Etat admet que les sous-secré- « taires d'Etat sont complètement substitués aux « ministres en ce qui concerne les services dont la « direction leur a été abandonnée. Dès lors, si, pour « l'exécution de ce service, ils font un acte dont un « citoyen croit avoir à se plaindre, et que la matière « soit contentieuse, ce n'est pas devant le ministre, « mais directement au Conseil d'Etat qu'il faut « s'adresser pour obtenir la réformation de l'acte ».

(1) *Journal Officiel* du 21 juin 1892.
Débats parlementaires. Sénat.
(2) Dictionnaire général. V° administration.

Mais l'éminent auteur se contente d'affirmer le droit de délégation du ministre sans justifier sa décision. Ainsi font la plupart de ceux qui soutiennent ce système.

Toutefois, M. Trarieux donnait une raison juridique de la théorie qu'il présentait au Sénat. Pour lui, les sous-secrétaires d'Etat devaient être investis de leurs pouvoirs par les ministres, parce que, disait-il, c'était uniquement à ce prix que la responsabilité ministérielle pouvait être sauvegardée. La responsabilité politique des ministres est, en effet, la clef de voûte du régime parlementaire : cette responsabilité est engagée par les actes personnels des ministres, par ceux du chef de l'Etat qu'ils contresignent, enfin par les actes des nombreux agents administratifs qui dépendent d'eux. Aucune mesure ne s'accomplit dans le pays, dont un ministre ou même le Cabinet entier ne puisse, à un moment donné, être appelé à rendre compte au Parlement, organe de la volonté nationale. Aux termes de la Constitution, cette responsabilité politique est encourue par les ministres seuls. « Nous « avons là, « disait M. Trarieux », le fondement même « de notre droit public. Tout le monde y est assujetti, « les sous-secrétaires d'Etat comme les agents de tout « ordre, car la responsabilité de la conduite et des « actes des fonctionnaires s'étend sur l'ensemble des « délégués qui peuvent appartenir à la direction « ministérielle ».

Partant de ce principe très juste, M. Trarieux raisonnait ainsi : il faut que le sous-secrétaire d'Etat tienne ses pouvoirs du ministre, parce qu'alors il est vis-à-vis de son chef dans la situation d'un mandataire à l'égard de celui qui le délègue. En vertu des

règles du mandat, il ne s'engage pas lui-même par ses actes ; il n'engage que son ministre. La responsabilité de ce dernier est mise en jeu par la conduite du sous-secrétaire aussi bien que s'il avait agi lui-même. La règle constitutionnelle est observée.

Il en va autrement si le sous-secrétaire reçoit ses pouvoirs directement du chef de l'Etat. « La volonté « du ministre n'est plus engagée dans la délégation », disait M. Trarieux. Le sous-secrétaire d'Etat ne relève plus que de lui-même, échappe à tout contrôle, à toute surveillance. Il n'y a plus de responsabilité : ni pour le ministre qui ne peut avoir à répondre de la conduite d'un agent qui ne dépend pas de lui et qu'il ne dirige pas, ni pour le sous-secrétaire lui-même, qui n'est pas déclaré responsable par la Constitution (1), ou bien l'on aboutit à cette responsabilité boiteuse et équivoque qu'affirmaient les derniers sous-secrétaires d'Etat des colonies ; on assiste à ce spectacle étrange d'un ministre se déclarant ignorant des actes de son subordonné et acceptant que celui-ci se retire seul devant des votes du Parlement visant ces actes.

Je crois que ces appréhensions étaient exagérées. De quelque manière que les sous-secrétaires d'Etat reçoivent leurs attributions, les ministres peuvent toujours être rendus responsables de leurs actes. Pour cela, il faut reconnaître au ministre, sur les actes du sous-secrétaire, le même pouvoir de contrôle que

(1) *M. Isaac* au Sénat, 23 mai 1892.

« Nous pensons que le sous-secrétaire d'Etat ne doit pas « avoir une délégation générale instituée par décret : nous « croyons que cette délégation générale est contraire à la « Constitution, en ce sens qu'elle a pour effet de dessaisir le « ministre d'attributions qui, pourtant, s'exercent sous la « garantie de sa responsabilité ».

celui qu'il exerce à l'égard des agents de son administration. Ce pouvoir de contrôle découle de l'autorité hiérarchique du ministre. En vertu de cette autorité, il peut ordonner à un fonctionnaire l'accomplissement de tel acte, annuler tel autre. Il fait siens, par une ratification tacite, tous ceux qu'il a laissés s'exécuter.

Ce pouvoir de contrôle, cette autorité hiérarchique, le ministre doit en jouir à l'égard d'un sous-secrétaire d'Etat. En effet, comme je le dirai plus loin, celui-ci n'encourt pas de responsabilité politique directe, il est couvert par son ministre. Il serait exorbitant de faire supporter à celui-ci les conséquences d'actes qu'il n'aurait pu ni prévenir, ni annuler.

Et la question d'investiture devient alors indifférente. Le fait qu'un sous-secrétaire a reçu ses pouvoirs du chef de l'Etat ne peut modifier en rien la responsabilité ministérielle.

L'exemple du sous-secrétariat d'Etat des colonies ne peut être invoqué, car il sort du cadre normal de l'institution. L'autonomie qu'il avait conquise aux dépens du ministère dont il dépendait constitue, si j'ose ainsi parler, un cas pathologique dans l'histoire du sous-secrétariat ; cette administration a été le germe d'où devait sortir le futur ministère des colonies, et, pour arriver à ce but, elle s'était de bonne heure acheminée vers l'émancipation. Mais, je le répète, ce fait est exceptionnel.

La responsabilité ministérielle est aussi bien sauvegardée dans le cas de l'investiture par décret que dans celui de l'investiture par arrêté ministériel.

Mais il y a, par ailleurs, de fortes raisons de croire que les ministres ne peuvent pas déléguer eux-mêmes une partie de leur autorité à des sous-secrétaires d'Etat.

Ce pouvoir de délégation paraît en effet contraire au droit constitutionnel et public de la France moderne. « En principe, dit M. Brémond, les fonction-« naires n'ont point le droit de déléguer l'autorité « dont ils sont investis (1) » Cette autorité, ils la tiennent de la Constitution pour l'exercer et non pour en disposer. C'est un devoir pour eux de l'exercer conformément à la Constitution et aux lois, beaucoup plus encore qu'un droit ; ils ne peuvent s'en décharger sur d'autres, à moins qu'un texte exprès ne les y autorise. Toute autorité publique est en principe indélégable (2).

Et cela se conçoit. En organisant la répartition des attributions, le législateur tient compte des aptitudes présumées de chaque fonctionnaire, et des garanties que présentent, au point de vue de l'intérêt général, comme à celui des droits des particuliers, les conditions exigées pour le recrutement de chaque fonction. Ses calculs seraient déjoués, si la délégation était autorisée d'une manière générale ; il faut donc la prohiber en principe, surtout quand il s'agit d'actes ayant effet à l'égard des particuliers (3).

Cette doctrine doit être rigoureusement appliquée aux ministres. Comme ils constituent les plus hautes autorités administratives, c'est à eux surtout qu'il faudra refuser le droit de déléguer cette autorité.

Toutefois j'admettrais une distinction dans les attributions exercées par les ministres, distinction pro-

(1) Revue critique de législation et de jurisprudence, de 1894. Examen doctrinal, p. 325.

(2) Esmein. Eléments de droit constitutionnel, p. 608. Et même auteur : Revue politique et parlementaire d'août 1894. *De la Délégation du pouvoir législatif.*

(3) Brémond. Rev. crit. de législation. p. 325.

posée par M. Laferrière (1) : « Il faut distinguer, dit-il, « selon que l'attribution déléguée contiendrait ou non « pouvoir de décision. Le ministre peut, de sa propre « autorité, déléguer à ses chefs de service la signature « de correspondances, de pièces de comptabilité, « d'instructions adressées aux agents du service, mais « il ne saurait leur déléguer le droit de prendre des « arrêtés ou autres décisions, sans y être autorisé par « une disposition de loi ou un décret ; un arrêté mi- « nistériel ne suffirait pas pour rendre la délégation « valable, *puisqu'il émanerait de l'autorité même à « qui la délégation est interdite en principe.* Il suit de « là que le ministre ne peut transférer, sans y être « autorisé par un texte, aucune partie de l'autorité « ministérielle, aucun droit de décision à l'égard des « tiers, aucune signature engageant le Trésor, même « aux fonctionnaires les plus élevés de son ministère, « tels que... les sous-secrétaires d'Etat. Ces hauts fonc- « tionnaires ne peuvent être que des collaborateurs, « des auxiliaires, mais non des représentants légaux « de l'autorité ministérielle ».

Cette distinction est, je crois, parfaitement autorisée. Rien ne s'oppose à ce que le ministre délègue lui-même une part de ses attributions, lorsque cette délégation doit se borner à de purs actes d'instruction et ne confère pas le droit de prendre des décisions ; mais le ministre est incompétent pour transférer son pouvoir de décision.

Telle a été d'ailleurs la jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

Il a été jugé :

Que la lettre par laquelle un sous-secrétaire d'Etat

(1) Traité de la juridiction administrative. T. II, p. 502.

répond à une demande qui lui avait été directement adressée par un particulier, au sujet d'une réclamation précédemment formée devant le ministre, ne constitue pas une décision ministérielle susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (Conseil d'Etat, 15 mars 1849, affaire des Roziers. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* de 1849, p. 150) ;

Qu'un sous-secrétaire n'a pas le droit, quand il n'y est pas autorisé par le décret qui l'institue, de statuer au lieu et place de son ministre (Conseil d'Etat, 25 juillet 1890. Société générale des fournitures militaires contre le ministre de la guerre. Dalloz 1892. 3. 25, 26) ;

Qu'un sous-secrétaire n'a pas le droit d'opposer aux créanciers de l'Etat la déchéance prévue par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 ; que par la suite la lettre par laquelle un sous-secrétaire oppose cette déchéance à un créancier ne constitue pas une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat. (Conseil d'Etat, 11 juillet 1894. Département de la Seine. Dalloz 1895, 3. 64).

Le Conseil d'Etat a appliqué la même doctrine à d'autres subordonnés ministériels ; il n'a pas reconnu aux ministres le droit de déléguer à des subordonnés une partie de leurs attributions emportant pouvoir de décision, alors même que l'acte du subordonné porterait la mention : « pour le ministre et par autorisation » (Affaire Mimieux. Conseil d'Etat, 21 février 1890. Dalloz P. 1891. 3. 83). Il s'agissait dans cette espèce d'une dépêche signée par un chef de cabinet. Il y a des décisions analogues concernant les directeurs généraux et secrétaires généraux de ministères

(Conseil d'Etat, 30 janvier 1815. Marguerit—20 octobre 1819. Fontaine — 27 novembre 1891. James Morton).

De même qu'il ne peut pas déléguer le droit de prendre une décision, le ministre ne peut pas conférer à un subordonné le droit de former un pourvoi au Conseil d'Etat. Ce droit appartient aux ministres seuls (Décret du 22 juillet 1806).

Dans ce sens, il a été jugé qu'un pourvoi formé par le directeur des colonies pour le sous-secrétaire des colonies, avant le décret du 19 mars 1889 devait être déclaré non recevable (Conseil d'Etat, 27 juillet 1888. Lacarrière. Dalloz. P. 1889, 3, 99). Dans le même sens arrêts du Conseil d'Etat des : 16 janvier 1891 (Ministère des Travaux publics, c. Jeltsch. D. P. 1892, 3, 40) ; 30 janvier 1891, Ministre des Travaux publics c. Focet. D. P. 1892, 3, 40) ; 21 novembre 1890 (Ministre des Travaux publics c. Mezon, D. P. 1892, 3, 40).

Mais la jurisprudence reconnait que le vice de forme dont est entaché un pourvoi présenté, au nom de l'Etat, par un subordonné du ministre (sous-secrétaire ou autre), peut être couvert lorsque celui-ci déclare s'approprier le pourvoi (1).

Il ressort des explications qui précèdent que la légalité s'oppose à ce que les sous-secrétaires d'Etat reçoivent leurs pouvoirs d'une délégation ministérielle.

Cette délégation doit émaner du chef de l'Etat.

Investi de la plénitude de la puissance exécutive, le chef de l'Etat a pleins pouvoirs pour répartir les attributions d'ordre exécutif entre les divers agents,

(1) Cf. Dalloz. Jurisp. gén. V° Conseil d'Etat, n° 342, et Suppl. eod. V° n° 390. C. d'Etat 14 déc. 1854. Jurisp. gén. V° Organisation des Pouvoirs Publics, n° 345. C. d'Etat, 12 déc. 1873. D. période. 1874-3.92.

sous réserve des prohibitions résultant des dispositions particulières de la loi. L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 lui a donné le droit de « nommer à tous les emplois civils et militaires ». Cette prérogative ne se restreint pas à la faculté de nommer à ceux de ces emplois que la loi a créés, mais emporte aussi celle de créer de nouveaux emplois dans les branches de l'administration dont l'organisation n'a pas été réglementée par la loi et, à plus forte raison, de modifier les emplois ainsi créés (1).

En vertu de cette prérogative, le chef de l'Etat peut modifier la répartition de l'administration entre les départements ministériels, défaire des ministères anciens, en créer de nouveaux.

La création des ministères nouveaux a été d'ordinaire réservée au chef du Pouvoir exécutif. Seules, la loi organique des 27 avril-25 mai 1791 (2), la Constitution de l'an III (3) et celle de 1848 (4), ont donné au Pouvoir législatif le droit de procéder à cette création et à la répartition des attributions entre les départements.

Mais, je le répète, d'après l'opinion générale, ce pouvoir appartient au chef de l'Etat (5). Il ne faudrait pourtant pas prétendre , comme le faisait M. Michelin à la Chambre le 17 mars 1894, que ce pouvoir lui

(1) Esmein. Eléments de droit constitutionnel, p. 602.

(2) *Art. 2 :* « Il appartient au pouvoir législatif de déter- « miner le nombre, la division et la démarcation des dépar- « tements du Ministère ».

(3) *Art. 150* : « Le corps législatif détermine le nombre et « les attributions des Ministères. »

(4) *Art. 66 :* « Le nombre des ministres et leurs attributions « sont fixés par le Pouvoir Législatif ».

(5) Esmein, p. 600. Brémond. Loc. cit., p. 326. Hauriou sous Sirey, aff. Mogambury.

appartient « aux termes de la Constitution qui nous régit ». Car il n'y a pas là-dessus de texte formel dans notre Constitution.

On peut dire tout au plus que la loi *autorise* l'usage qu'on suit dans la pratique. Ainsi, par des décrets des 14-17 novembre 1881, le cabinet Gambetta obtint du chef de l'Etat la création simultanée de trois ministères nouveaux et de neuf sous-secrétariats d'Etat. Certains députés protestèrent contre ce nombre jugé immodéré; mais la prérogative du chef de l'Etat fut reconnue par ceux-là même qui, en fait, eussent préféré qu'on procédât par mesure législative (Séance de la Chambre des députés du 8 décembre 1881. M. Frank-Chauveau, Prince de Léon).

Toutefois, notre ministère des colonies a été créé par une loi (20 mars 1894). Mais cette loi ne porte pas atteinte au droit du chef de l'Etat d'augmenter le nombre des ministères dans l'avenir.

D'ailleurs, en cette matière, cette prérogative est subordonnée à l'acceptation du Parlement ; car le Gouvernement sera obligé de lui demander des crédits pour les nouvelles administrations ; et, par l'allocation ou le refus des crédits, le Parlement sanctionnera ou annihilera l'œuvre du Président (1).

(1) M. Stanislas Girardin à la Chambre des Députés, le 6 juin 1821 : « Le roi, en sa qualité d'administrateur suprême, « a le droit de diviser l'administration supérieure en autant « de parties qu'il le juge convenable ; mais toutes les fois « qu'une augmentation d'employés oblige le Gouvernement « à recourir à vous, pour vous demander de voter les fonds « nécessaires à l'acquittement de leur traitement, vous avez « incontestablement le droit d'examiner, avant de les accor- « der, si ces nouveaux fonctionnaires sont nécessaires à « l'Etat ».

Et le 8 juin 1821, le général Foy : « Je sais que c'est au roi

Le Pouvoir législatif a donc le dernier mot.

Mais alors, dira-t-on, le droit de création du chef de l'Etat est une fantasmagorie ? Nullement, car, une fois le décret de création paru, il n'est pas à croire que le Parlement refuse les crédits qu'on lui demande, à moins qu'il ne veuille en profiter pour renverser le Cabinet et courir les hasards d'une crise ministérielle.

Revenons aux sous-secrétariats.

Le chef de l'Etat, qui peut créer des ministères nouveaux, peut *à fortiori* créer des sous-secrétariats d'Etat qui ne sont en somme que des démembrements de ministères. On peut appliquer ici l'adage : «Qui peut le plus peut le moins ».

Déléguer aux sous-secrétaires une partie des attributions ministérielles, cela revient à modifier la distribution des fonctions entre les départements, à remanier les services. « Cette délégation n'est pas autre « chose que l'exercice par le chef de l'Etat du droit « que la loi lui concède de modifier la composition des « services publics et d'en répartir les attributions en- « tre les divers agents » (1).

Le Président de la République peut effectuer la délégation directement, ou *autoriser* par décret les

« de décider de quelle manière l'administration publique « doit être réglée et comment les emplois doivent être distri- « bués. Toutefois, c'est à vous, qui êtes les bailleurs de fonds, « à juger de l'utilité des services ». (*Moniteur* des 7 et *9 juin* 1821).

(1) *Brémond*, opinion citée, 326. — *Hauriou*, sous Sirey affaire Mogambury. Et conclusions du commissaire du Gouvernement *Romieu* dans cette même affaire : « C'est, en effet, « le Président de la République qui décide que telle ou telle « branche de l'administration dépendra de tel ou tel minis- « tère, et ce sont des décrets qui ont successivement ratta- « ché à des ministères différents les cultes, les colonies, les « postes. » (Romieu).

ministres à investir les sous-secrétaires qu'il a nommés (1) ; car la nomination doit être réservée au chef de l'Etat (article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875).

En vertu de l'article 16 de la loi de finances du 29 décembre 1882 (2), les décrets relatifs à l'organisation centrale des ministères doivent être rendus après avis du Conseil d'Etat et insérés au *Journal Officiel*. C'est de la même manière que doit être réglementée l'organisation centrale des sous-secrétariats.

Mais la délégation des pouvoirs peut s'accomplir par voie de décrets simples (3).

(1) *Laferrière*. Traité de la juridiction administrative. T. II, p. 502.

(2) Avant le 1er janvier 1884, l'organisation centrale de chaque Ministère sera réglée par un Décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal Officiel* ».

« Aucune modification ne pourra être adoptée que dans la même forme et avec la même publicité. »

(3) On peut citer, dans le passé, des cas de répartition ou de délégation d'attributions effectuées par le Pouvoir Exécutif :

La délégation des pouvoirs préfectoraux aux secrétaires généraux de préfecture n'est prévue que par des ordonnances ou des décrets. La L. 28 pluviôse an VIII ne confère aux secrétaires que la garde des papiers et la signature des expéditions.

L'Ordonnance du 29 mars 1821 autorise le préfet à déléguer en cas d'absence, ses fonctions au secrétaire général.

Le D. 29 déc. 1854 décide que les secrétaires généraux pourront, par délégation et sous la direction des préfets, être chargés d'une partie de l'administration départementale.

Pour les ministres :

L'Ordonnance 31 mai 1838 (art. 39) et le D. 31 mai 1862 (art. 62), les autorisent à déléguer une de leurs attributions les plus importantes, le droit de liquider les dettes de l'Etat.

Le D. 9 nov. 1853, interprétant l'art. 19 de la L. 9 juin 1853, transporte aux mains de simples chefs de services le droit

Jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a toujours reconnu la validité de la délégation faite aux sous-secrétaires d'Etat par décrets ou autorisée par ces actes et admis que, lorsqu'ils avaient été ainsi investis, ils pouvaient prendre des décisions produisant effet à l'égard des particuliers.

1re *Espèce*. — Arrêt du 22 janvier 1892. Ville de Pointe-à-Pitre.

Le sous-secrétaire d'Etat des colonies avait refusé de nommer un receveur municipal spécial à la Ville de Pointe-à-Pitre, malgré un vote en ce sens du Conseil municipal de ladite commune et la justification d'un revenu ordinaire dépassant 30.000 francs conformément à la loi du 5 avril 1834. Le sous-secrétaire d'Etat avait refusé la création demandée en prétendant qu'il résultait des termes même de l'article invoqué que l'administration avait en cette matière toute liberté d'appréciation. Là-dessus recours pour excès de pouvoir, admis par le Conseil d'Etat. Ce tribunal considéra donc le refus du sous-secrétaire d'Etat comme constituant une décision valable et régulière, en vertu du décret du 19 mars 1889 ; sinon il aurait opposé à la commune requérante une fin de non recevoir fondée sur ce que l'acte dont elle se plaignait n'avait pas le caractère d'une décision obligatoire. Puis, statuant au fond, le Conseil d'Etat annula le refus du sous-secrétaire d'Etat et décida que l'article 150 de la loi munici-

de mise à la retraite qui, d'après la loi, était exercé par le ministre.

pale devait être interprété comme ayant voulu, sur le point contesté, confirmer purement et simplement le droit conféré aux communes par la législation antérieure. Or, sous l'empire de cette législation, les communes qui en faisaient la demande, et qui réunissaient d'ailleurs les conditions exigées, avaient incontestablement le droit d'obtenir la création d'un poste de receveur municipal (1).

Cet arrêt reconnait implicitement la légalité du pouvoir de décision conféré au sous-secrétaire d'Etat des colonies par le décret du 19 mars 1889.

2me *Espèce*. — Conseil d'Etat. 29 avril 1892. Vaïtilingam et autres.

Comme le précédent, cet arrêt reconnait la validité de la délégation faite par décret au sous-secrétaire d'Etat. Il a décidé que la décision, par laquelle le sous-secrétaire d'Etat aux colonies avait refusé d'annuler un arrêté du gouverneur des établissements de l'Inde, était susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat (2).

3me *Espèce*. — Conseil d'Etat. 2 décembre 1892. Mogambury.

L'intérêt primordial de cet arrêt consiste en ce qu'il interprète le décret du 19 mars 1889 déterminant les attributions du sous-secrétaire d'Etat des colonies.

Le sous-secrétaire d'Etat avait rejeté une demande tendant à obtenir une pension de retraite, qui lui avait été adressée par un ancien écrivain auxiliaire de la direction de l'intérieur des établissements français de l'Inde. L'intéressé se pourvut devant le Conseil

(1) Dalloz, 1893-3.54.
(2) Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1892, p. 408-9.

d'Etat contre cette décision. Le pourvoi fut admis, sur les conclusions de M. Romieu, commissaire du gouvernement, que j'ai citées déjà plusieurs fois au cours de cette étude.

C'était admettre une nouvelle fois la validité de la délégation faite au sous-secrétaire d'Etat. Mais cet arrêt fait plus : il apprécie l'étendue de la délégation faite. Le décret du 19 mars 1889 conférait au sous-secrétaire d'Etat les pouvoirs du ministre pour tous les actes autres que ceux soumis à la signature du Président de la République. Or, en matière de pension, les concessions doivent être faites par voie de décret ; en cas de refus, au contraire, le ministre statue seul et sans décret. La question pouvait se poser de savoir si toute la matière des pensions n'échappait pas à la compétence du sous-secrétaire des colonies. Le Conseil d'Etat, faisant une application directe des termes du décret de 1889, a décidé que puisque ce décret ne réservait la compétence du ministre que pour les actes soumis à la signature du chef d'Etat, le sous-secrétaire d'Etat était indiscutablement compétent pour refuser une pension ; car, dans cette hypothèse, il n'y a rien à faire signer par le Président de la République (1).

Voir également les arrêts rendus le 4 avril 1879 (affaire Houlié) (2) et le 12 janvier 1894 (affaire Perrier (3).

(1) Dalloz, 1893-3.1. — Sirey, 1894-3.
(2) Rec. des arrêts du C. d'Etat 1879, p. 295.
(3) Rec. des arrêts du C. d'Etat 1894, p. 28.

2°). — Portée et limites du droit de délégation du chef de l'Etat.

Le droit qui appartient au chef de l'Etat de déléguer à des sous-secrétaires les attributions ministérielles doit être entendu d'une manière très large. La délégation peut comprendre non seulement les actes d'instruction et de correspondance, le contrôle et la surveillance, mais les actes d'autorité, que le sous-secrétaire accomplira en vertu d'une initiative propre, d'un pouvoir personnel : nomination et révocation de fonctionnaires, passation de marchés, engagement, liquidation (1) et ordonnancement des dettes de l'Etat, décisions de diverses natures obligatoires pour les particuliers, etc., etc. Dans l'accomplissement de ces divers actes, le sous-secrétaire d'Etat doit être regardé comme un fondé de pouvoir du ministre établi par le chef suprême de l'administration. Ce n'est pas un simple chef de bureau de rang élevé ; il faut qu'il jouisse, dans le cercle des attributions qui lui sont dévolues, d'une certaine initiative. Cela est indispensable ; car, ainsi que je le montrerai au chapitre suivant, le sous-secrétariat doit être considéré avant tout comme un stage d'initiation pour les ministres de demain.

Bien que large, le droit de délégation du chef de l'Etat n'est pas illimité.

Il est restreint de deux façons : par la loi et par les nécessités administratives.

(1) Voir dans ce sens l'Ordonnance du 31 mai 1838 (art. 39) et le Décret du 31 mai 1862 (art.62) qui autorisent les ministres à déléguer le droit de liquider les dettes de l'Etat.

A. — *Limites légales.*

Les lois constitutionnelles limitent de deux côtés ce droit de délégation.

D'abord pour le contreseing des actes du chef de l'Etat. Aux termes de l'Art. 3 de la Loi du 25 février 1875 : « Chacun des actes du Président de la Républi- « que doit être contresigné par un ministre ». Par là, le ou les ministres assument la responsabilité de tous les actes du Président.

Un décret ne pourrait pas donner à des sous-secrétaires d'Etat le contreseing des actes présidentiels, réservé aux ministres par la Constitution ; ni leur accorder le droit de proposer des décrets à la signature du Président. Toutes les fois donc qu'un décret devra être rendu pour la branche d'administration dirigée par le sous-secrétaire d'Etat, celui-ci devra s'adresser à son ministre, qui proposera l'acte et le contresignera.

La deuxième limite constitutionnelle résulte du § 6, art. 3 de cette même loi du 25 février 1875 : « Les mi- « nistres sont solidairement responsables devant les « Chambres de la politique générale du gouverne- « ment et individuellement de leurs actes person- « nels ». La responsabilité politique pèse donc sur les ministres seuls (1). Cette responsabilité couvre les actes de tous les agents de l'administration et, en particulier, des sous-secrétaires d'Etat, alors même qu'un pouvoir propre de décision leur aurait été conféré. Le Président de la République ne pourrait pas par un

(1) Eugène Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. — Et séance du Sénat du 20 mai 1890.

décret donner à un sous-secrétaire d'Etat une responsabilité personnelle directe devant le Parlement, quelle que soit l'autonomie dont il jouisse dans son service. A cet égard, les déclarations faites devant les Chambres par certains sous-secrétaires d'Etat aux colonies étaient assurément contraires à l'esprit et même à la lettre de la Constitution. Donc, s'il arrive qu'un acte accompli par un sous-secrétaire d'Etat fasse l'objet d'une interpellation et entraîne un vote de blâme, c'est le ministre qui est atteint ; mais le sous-secrétaire subit le contre-coup du vote et doit se retirer avec lui. Il ne peut pas engager sa responsabilité sans engager en même temps celle de son ministre (1).

Donc les sous-secrétaires d'Etat n'auront pas le contreseing et n'encourront pas de responsabilité parlementaire directe. Là réside la différence juridique qui les sépare des ministres. Ils peuvent, par ailleurs, exercer toutes les attributions ministérielles, prendre des arrêtés, adresser des circulaires ; mais leur compétence doit s'arrêter devant ces deux prérogatives (2).

Et c'est logique. Un sous-secrétaire d'Etat ne doit être qu'un second auprès du ministre. Pour maintenir ce caractère de subordination, il fallait d'abord l'empêcher d'intervenir dans les décisions les plus élevées et les plus générales et l'obliger de subir la volonté du chef pour l'élaboration de ces actes. Il fallait ensuite l'assujettir à la responsabilité ministérielle. Le ministre, engagé par les actes d'un subordonné irresponsa-

(1) *Hauriou*. Droit administratif, p. 414. — *Eugène Pierre*. Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

(2) Conclusions du commissaire *Romieu* dans l'affaire Mogambury. — Note de M. *Hauriou* sous le même arrêt et droit administratif, p. 413, 414.

Brémond, opinion citée.

ble, conserve la haute main et le dernier mot dans l'administration que celui-ci dirige.

La faculté de délégation réservée au Président de la République pourra encore, en dehors des règles constitutionnelles, être limitée par des lois ordinaires, lorsque ces lois auront entendu effectuer elles-mêmes une répartition ou une délégation d'attributions et s'opposer, par suite, à toute initiative du pouvoir exécutif. Si, en effet, la loi répartit elle-même les fonctions entre les ministères, ce serait aller contre le vœu du législateur que de modifier cette répartition et de déléguer les pouvoirs de ces ministères de l'un à l'autre, ou à des subordonnés, tels que les sous-secrétaires d'Etat. De même, si le législateur établit lui-même des règles relatives à la délégation des attributions, ces dispositions feront obstacle à ce que le pouvoir exécutif règle cette délégation dans d'autres conditions.

B. — *Limite imposée par les nécessités administratives.*

Les restrictions légales dont je viens de parler laissent encore une grande latitude au chef de l'Etat dans les délégations qu'il peut faire aux sous-secrétaires d'Etat.

Son droit rencontre d'autres limites qui, pour n'être pas inscrites dans la loi ou la Constitution, n'en sont pas moins indispensables.

Elles sont la conséquence de ce fait que le ministre supporte la responsabilité des actes de son sous-secrétaire d'Etat, tandis que celui-ci est irresponsable devant le Parlement, au moins d'une façon directe. Cette

responsabilité très lourde qu'encourt le ministre à l'occasion d'actes qu'il n'accomplit pas empêche qu'on accorde à son subordonné des pouvoirs très étendus. Le droit, qui ne fait en cela que suivre les indications du simple bon sens, dit que chacun doit être responsable dans la mesure où il agit librement. Il serait contradictoire de donner à un agent quelconque une grande initiative, une large puissance de direction et de décision, et de faire supporter les conséquences de sa conduite à un autre agent qui n'aurait pas un droit de veto sur les actes de l'agent irresponsable.

Il faut que le ministre, responsable des agissements de son sous-secrétaire d'Etat irresponsable, ait la possibilité d'intervenir dans l'administration que celui-ci dirige, toutes les fois qu'il s'agira de questions graves, pouvant engager la politique du pays.

Ce droit d'intervention du ministre est surtout nécessaire lorsque le sous-secrétaire est délégué à la direction d'un service entier, formant une unité distincte ; car l'agent y est plus entraîné à conquérir l'autonomie de son administration. Or, je crois que, dans nos institutions, il ne doit pas et il ne peut pas y avoir de sous-secrétaire d'Etat autonome. C'est contraire au principe de la responsabilité ministérielle (1).

Dans les sous-secrétariats à délégation générale, ce danger est moins à craindre, parce que le ministre à moins de tendance à s'isoler de l'administration ; mais ici encore il importe qu'il soit constamment à la portée des actes de son sous-secrétaire. L'unité de direction ne peut être sauvegardée qu'à ce prix.

Les ministres doivent donc exercer une surveillance active sur leurs sous-secrétaires d'Etat. Pour éviter

(1) M. Buffet au Sénat, le 25 mai 1892.

tout conflit, il est bon que les décrets instituant des sous-secrétaires réservent en termes formels ce droit de contrôle et même d'immixtion de la part du chef du département. C'est ce qu'ont fait d'ailleurs un grand nombre de décrets, notamment ceux qui ont fixé autrefois les attributions des sous-secrétaires du ministère des finances. De même le décret qui a créé l'actuel sous-secrétariat des Postes et Télégraphes dit expressément que le sous-secrétaire exerce ses attributions « *sous l'autorité du ministre du commerce* ».

De plus, si les sous-secrétaires reçoivent le pouvoir d'engager des dépenses, il est bon de limiter ces dépenses à un chiffre assez bas. Ainsi le décret du 29 octobre 1899 fixe à 5.000 francs le chiffre maximum des dépenses que peut engager seul le sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes. L'intervention du ministre doit être sollicitée pour les sommes plus élevées. Cette obligation rappelle au sous-secrétaire qu'il n'est qu'un subordonné, et le maintient à sa place.

CHAPITRE III

Les sous-secrétaires d'Etat doivent être des personnages politiques; des sortes de sous-ministres.

J'ai montré l'utilité que présentent les sous-secrétaires d'Etat comme auxiliaires des ministres dans la gestion quotidienne des affaires de l'administration, et l'étendue des pouvoirs qui peuvent leur être conférés en vue de cette collaboration.

Si leur mission devait se borner là, leur existence ne se justifierait que très imparfaitement. De simples secrétaires ou directeurs généraux pourraient rendre les mêmes services et entraîneraient pour le budget des charges bien moins lourdes.

Je crois que les sous-secrétaires doivent être quelque chose de plus que de hauts fonctionnaires. Ils doivent avoir un caractère politique, comme les ministres eux-mêmes, qu'ils touchent de bien près ; c'est-à-dire qu'ils doivent avoir un système général d'idées, un programme politique, être choisis dans les milieux qui fournissent l'élément de gouvernement, être associés aux divers évènements de la vie politique et parlementaire des ministres.

Cette opinion est loin d'être unanimement partagée. Beaucoup d'esprits, animés des meilleures intentions,

se refusent à voir dans les sous-secrétaires d'Etat autre chose que des fonctionnaires et les excluent de l'arène politique.

C'est, disent-ils, de logique pure : Si vous faites du sous-secrétaire d'Etat un personnage politique, vous le mettez dans l'impossibilité de rendre les services en vue desquels il a été institué. Cette critique a été présentée d'une façon très précise à l'Assemblée nationale dans la séance du 14 juin 1848 ; on discutait alors la loi qui établissait incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions publiques salariées et, en même temps, admettait à cette règle certaines exceptions. Le projet (art. 2) exceptait de l'incompatibilité les sous-secrétaires d'Etat, de même que les ministres : mais cette assimilation rencontra une vive opposition. M. de Beaumont (de la Somme), disait : « Pour que ces « fonctionnaires utiles puissent diriger et surveiller « les travaux de chaque jour, il faut les laisser à leur « poste, il faut qu'ils ne soient pas hommes politi- « ques... Un sous-secrétaire d'Etat doit, dans toutes les « affaires de l'administration, remplacer le ministre : « si vous l'amenez à la Chambre, il ne pourra pas à « la fois se livrer à ses fonctions si importantes de di- « riger les travaux d'un ministère et à ses occupations « politiques ». — M. Crémieux ajoutait dans le même sens : « Il y a presque impossibilité d'administration « si le ministre et le sous-secrétaire d'Etat sont ensem- « ble à la Chambre. L'assemblée exige que les minis- « tres soient présents, parce que, si les ministres « étaient absents, il pourrait y avoir plus d'une fois « lacune dans les interpellations ou dans les travaux. « Eh bien ! si le sous-secrétaire d'Etat vient à l'assem- « blée pendant que le ministre s'y trouve lui-même,

« l'administration ne se fait pas. C'est déjà beaucoup « que le ministre soit nécessairement obligé d'être au « milieu de vous, pour vous entendre, pour vous ré- « pondre, et pour être prêt aux interpellations que « vous lui adressez. Quant au sous-secrétaire d'Etat, « il faut nécessairement qu'il prépare le travail du « ministre, pour que le ministre le trouve prêt quand « il rentre au ministère ; autrement, ni le ministre, ni « le sous-secrétaire d'Etat ne ferait le travail et les « ministères seraient en désordre » (1).

La même idée était soutenue l'année suivante à l'Assemblée législative par M. de Mornay (séance du 13 mars 1849) : « Le ministre doit nécessairement être « un homme politique, prenant part aux délibéra- « tions, aux discussions parlementaires, consacrant « tout son temps, toutes ses pensées aux affaires géné- « rales du Gouvernement : tandis que le sous-secré- « taire d'Etat, placé sous ses ordres immédiats, doit « être le chef dirigeant l'administration ; l'homme de « la loi, le *Moniteur* vivant des traditions, possédant « la connaissance parfaite des règlements, pouvant « les discuter, ne s'écartant jamais de leurs prescrip- « tions : et, cherchant avant tout à les faire prévaloir, « il doit empêcher le ministre lui-même de s'écarter, « lorsque parfois il est involontairement entraîné à « des exigences politiques contre lesquelles il lui est « difficile de se prémunir » (2).

(1) Moniteur du 15 juin 1848.

(2) Moniteur du 14 mars 1849. « La France a souffert consi- « dérablement par le défaut d'administration. Ce n'est pas « d'aujourd'hui que cela a été reconnu. Du jour où il a été « permis à tous les chefs des différentes branches de l'admi- « nistration de devenir des hommes politiques, de là la néces- « sité de mettre de côté le soin des intérêts administratifs si

On dit encore : un sous-secrétaire d'Etat choisi dans les milieux politiques ne connaîtra pas les questions qu'il sera chargé de résoudre ; on ne peut pas attendre de lui autant de compétence que d'un fonctionnaire qui aurait fait toute sa carrière dans l'administration et qui traiterait les affaires avec l'autorité que donne une longue expérience. Et le sous-secrétaire d'Etat, s'il est associé au Gouvernement, partagera sa responsabilité. Son passage dans le département ministériel sera très court. Il n'y aura pas de régularité dans la marche des affaires. Au contraire, un sous-secrétaire d'Etat fonctionnaire pourra être maintenu en place malgré la fréquence des crises, et la direction des services jouira d'une continuité salutaire.

On met en parallèle les sous-secrétaires d'Etat et les secrétaires généraux de préfecture : est-ce que, dans les départements français, le secrétaire général change avec le préfet ? Point du tout. Il est au contraire le guide le plus sûr de ce haut fonctionnaire, quand celui-ci arrive dans sa préfecture pour la première fois. Les départements dont les préfets et les secrétaires généraux sont compris dans un même mouvement et partent ensemble s'en ressentent pendant longtemps, car les sous-préfets, capables de renseigner le préfet chacun dans sa circonscription, ne peuvent en rien suppléer le secrétaire-général. Assurément ce dernier connait moins bien les arrondissements que les sous-

« importants pour le pays, parce que ces hommes, qui de-
« vaient se consacrer tout entiers aux devoirs de leur spécia-
« lité, étaient obligés de venir remplir leur mandat de dépu-
« tés : de là aussi des conflits dans les pouvoirs, des retards
« sérieux et prolongés dans l'expédition des affaires, enfin
« un relâchement général de l'action gouvernementale. »
(Même orateur).

préfets préposés à leur administration, mais il possède, ce qui leur fait défaut, des vues d'ensemble sur tout le département et il se trouve être ainsi l'auxiliaire le plus autorisé de tout nouveau préfet. Mais, dans les ministères, l'unité de service n'existe pas. Les directeurs, grâce aux trop fréquents changements des secrétaires et des sous-secrétaires d'Etat, sont devenus des ministres, chacun dans sa direction : or, admettrait-on, toutes relations gardées, que, dans une préfecture, les chefs de division eussent la haute main et dirigeassent les affaires ? Non certes, et c'est cependant ce qui peut se produire, ce qui s'est produit dans les sphères élevées, toutes les fois que le ministre ou le sous-secrétaire d'Etat chargé de la surveillance générale de tous les services, s'est tant soit peu relâché, ou si, tout adonné à la besogne parlementaire, il ne lui est plus resté le temps nécessaire pour les diriger (1).

On fait encore valoir que, si on donne aux sous-secrétaires d'Etat un rôle politique, on s'expose à créer des difficultés, des rivalités entre eux et leurs ministres.

Les causes de conflits abondent. Elles varient suivant les régimes.

Ces craintes se manifestent déjà sous la Restauration. M. Etienne disait, le 6 janvier 1821, à la Chambre des députés : «Je vous le demande. Un fonctionnai-
« re nommé par la loi, et revêtu d'un titre imposant,
« est-il dans un état *de dépendance nécessaire*, *vis-à-*
« *vis d'un ministre responsable ?...* Un sous-secrétaire
« d'Etat, pair de France, peut-il être *au-dessous d'un*
« *ministre membre de la Chambre des députés*, d'un

(1) H. Hervieu. Les Ministres.

« *ministre dont il est l'agent, et dont il peut devenir le* « *juge ?* (1) ». M. de Serre répondait en disant que cette objection était puérile.

Il peut arriver, et cela se conçoit parfaitement, qu'à un moment donné, des nécessités d'ordre politique séparent le sous-secrétaire d'Etat et le ministre. « Depuis que nous sommes en république », « disait M. de Beaumont à l'Assemblée Nationale le 14 juin 1848 », un sous-secrétaire d'Etat, pour avoir fait un « rapport qui n'a pas convenu au gouvernement, a « été obligé de donner sa démission... Un ministre est « venu lui reprocher de s'être chargé de ce rapport... « Vous voyez donc qu'il y a des inconvénients à ce « qu'un sous-secrétaire d'Etat qui, hiérarchiquement, « vient après le ministre, siège sur ces bancs ». « Il ne « faut pas, « confirmait M. Crémieux », que le sous- « secrétaire d'Etat soit homme politique et qu'il puisse « avoir avec son ministre des *rapports qui ne seraient* « *pas convenables* (2) ».

Le 13 mars 1849, à l'Assemblée législative, les mêmes craintes furent exprimées. *M. de Mornay :* « Dans l'in- « térêt de la dignité du pouvoir, comme aussi de la « bonne direction des affaires, il importe de mainte- « nir la hiérarchie dans tous les degrés de l'adminis- « tration, à commencer par le faîte. Cette hiérarchie « cesserait d'exister du moment où le sous-secrétaire « d'Etat deviendrait homme politique au même titre « que son ministre, car il serait alors son égal en posi- « tion, son égal en influence et quelquefois peut-être « un rival dangereux ».

(1) Moniteur du 7 juin 1821.
(2) Moniteur du 15 juin 1848.

Et M. de Lasteynie : « Pour moi, le sous-secrétaire « d'Etat n'est pas un deuxième ministre et je ne com- « prendrais pas qu'on voulût constituer en quelque « sorte *un gouvernement de jumeaux*... Les sous-se- « crétaires d'Etat rendront, je n'en doute pas, d'utiles « services à l'administration. Quant au rôle politique « qu'on veut leur faire jouer, ce rôle, il faut le croire, « n'est pas aussi indispensable qu'on le dit : car, « depuis plusieurs mois, il n'y a pas un seul sous-secré- « taire d'Etat dans cette assemblée et je crois que per- « sonne ne s'en est encore aperçu. Vous voyez donc « bien que la politique peut marcher sans eux (1) ».

En somme, les critiques adressées au sous-secrétariat d'Etat politique peuvent ainsi se résumer : si le sous-secrétaire d'Etat est associé à l'action politique, il ne peut pas s'occuper de l'administration et son existence n'a désormais plus de raison d'être. D'un autre côté, son caractère politique lui donnera forcément la tentation de prendre une part active à la direction suprême du ministère, de conquérir de l'autorité aux dépens de celle du ministre. L'unité de direction sera compromise, brisée. Le subordonné, au lieu de seconder son chef, cherchera peut-être à le desservir.

Quelques profondes que soient ces raisons, j'estime que l'institution des sous-secrétaires d'Etat ne peut rendre en France des services appréciables que si on donne à ces personnages un caractère politique.

(1) Moniteur du 10 mars 1849.

1°).— *Les sous-secrétaires d'Etat doivent appartenir au Parlement.*

Je crois d'abord qu'il convient de les choisir parmi les membres des assemblées législatives. Il est conforme aux règles du gouvernement parlementaire que les ministres y soient pris (1) ; la nécessité n'est pas aussi grande pour leurs subordonnés, qui ne sont pas directement responsables devant les Chambres des actes du gouvernement. Mais le choix de députés ou de sénateurs comme sous-secrétaires d'Etat présente des avantages sérieux.

Le concours d'un sous-secrétaire d'Etat ne saurait, en effet, être utile pour un ministre qu'à la condition que celui-ci puisse avoir dans son auxiliaire une absolue confiance, se sache avec lui en communauté parfaite d'idées et de vues. S'il en était autrement, le ministre ne pourrait sans danger abandonner à un autre une part de son autorité et, s'il n'y a pas délégation de pouvoirs, au moins partielle, l'utilité des sous-secrétaires d'Etat devient bien contestable.

Or, il ne semble pas que cette communauté de vues nécessaire puisse être réalisée entre le ministre et un

(1) Toutefois, on peut citer des exemples de ministres qui n'appartenaient pas au Parlement. C'est entre autres le cas de M. Gabriel Hanotaux, ministre des Affaires étrangères à une date très récente. Le gouvernement parlementaire exige que le ministère ait la confiance des Chambres ; et celles-ci peuvent accorder leur confiance à des hommes pris en dehors de leur sein. Mais ce choix est exceptionnel, car il est difficile de savoir si un personnage étranger au Parlement jouira du crédit nécessaire pour faire un ministre stable, au lieu que les chefs des majorités sont naturellement désignés pour ces fonctions.

fonctionnaire à cause des antécédents et de l'irresponsabilité de ce dernier. Leur état d'esprit politique est différent, leurs actes ont des conséquences et une portée dissemblables : ils verront fréquemment les mêmes choses sous des aspects divers : ils aboutiront souvent, par suite, à des solutions contraires.

Le fonctionnaire ne pourra guère renoncer à défendre certains préjugés, certaines traditions, qu'il a toute sa vie respectés par profession : ne cédera-t-il pas aussi avec trop de facilité aux sollicitations de subordonnés qui auront été ses collègues ? Vis-à-vis du ministre même qu'il considèrera avant tout, quoi qu'il en soit, comme son supérieur hiérarchique, aura-t-il une attitude aussi libre qu'un membre du Parlement, pour qui le ministre n'est qu'un collègue ?

De plus le fonctionnaire, qui n'a pas la pratique du monde parlementaire, ne saura pas toujours, s'il est appelé à donner des explications devant le Parlement, présenter des arguments de nature à enlever les suffrages de ses membres. Lors même qu'il aurait cette habileté, les Chambres accepteront-elles de la part d'un fonctionnaire les observations, les considérations d'un caractère politique, qui, dans la bouche d'un ministre ou d'un sous-secrétaire d'Etat sorti de leurs rangs, leur paraissent toutes naturelles ? L'accueil qui est fait aux commissaires du gouvernement, quand ils sortent par hasard du domaine technique pour entrer sur le terrain politique, permet d'en douter.

Le fonctionnaire sera sans doute pour le ministre un excellent conseiller, et pourra lui suggérer d'utiles solutions. Mais, s'il devait borner là son concours, on pourrait fort bien se passer de lui : on pourrait fort bien se contenter des avis fournis par les directeurs

des services dans les ministères, chacun pour les affaires de sa compétence, sans qu'il soit nécessaire de centraliser les services entre les mains d'un secrétaire général (1).

Un sous-secrétaire d'Etat sénateur ou député trouvera dans sa situation parlementaire une autorité plus grande que celle dont disposerait un simple fonctionnaire.

« Si vous ne le faites pas sortir du Parlement, non « seulement cet homme sera paralysé en présence des « résistances qui lui seront opposées par les divers « bureaux, mais encore il le sera par les sous-auto- « rités qui existeront dans chacun de ces bureaux. « Ce n'est qu'à l'aide précisément de cette autorité « empruntée à la situation parlementaire que vous « pouvez espérer que l'auxiliaire du ministre pourra « agir avec quelque efficacité sur les membres des « bureaux, sur les chefs qui lui seront soumis (2) ».

Et puis, on peut croire que les membres des assemblées réunissent, mieux que quiconque, les capacités qui constituent l'étoffe d'un bon sous-secrétaire d'Etat.

« Les ministres doivent prendre partout où ils les « trouvent les grandes capacités. Comment voudriez- « vous, dans une telle situation, les empêcher de les « choisir dans la Chambre, lorsqu'il est impossible « quelquefois de les trouver ailleurs ? ».

Ainsi s'exprimait M. Maurat Ballange à l'Assemblée Nationale, le 14 juin 1848 ; pour faire suite à cette

(1) E. du Vivier de Streel. Revue politique et parlementaire de 1895, p. 105 et suiv.

(2) Paroles de M. Vésin, à l'Assemblée législative, le 13 mars 1849. (Moniteur du 14 mars).

déclaration, il proposait qu'on autorisât de choisir les sous-secrétaires d'Etat dans la Chambre, mais qu'une fois nommés, ils fussent obligés de donner leur démission (1). Le 13 mars 1849, M. Senard disait de même à l'Assemblée législative : « Si vous fermez « l'entrée de l'Assemblée aux auxiliaires immédiats, « aux collaborateurs des ministres, vous créez une « difficulté réelle... une presque impossibilité d'avoir « des sous-secrétaires d'Etat dans les départements « ministériels où ils seraient jugés tout à fait néces- « saires (2).

Ces paroles tout à la louange des législateurs ne seraient-elles plus justes aujourd'hui ? N'y aurait-il donc plus maintenant parmi les élus du suffrage universel une pépinière de « *grandes capacités ?* »

Disons enfin que même, si l'on n'associait pas les sous-secrétaires d'Etat au gouvernement, si on se contentait d'en faire des agents administratifs supérieurs, même dans ce cas, il serait bon de les choisir dans les milieux politiques. Il y a, en effet, dans l'administration, deux parties distinctes : l'expédition des affaires et l'impulsion, le rouage administratif et la pensée politique. Dans la plupart des ministères, tout est spécial, expédition des affaires : aussi n'est-il pas nécessaire d'y introduire des sous-secrétaires d'Etat. Mais

(1) La Commission chargée de l'examen du projet de loi sur les incompatibilités proposait d'en exempter les sous-secrétaires d'Etat comme les ministres. M. Crémieux avait présenté un amendement pour étendre l'incompatibilité aux sous-secrétaires d'Etat. C'est dans ce sens que vota l'Assemblée. Toutefois son vote est en partie le fruit d'une méprise : car beaucoup de députés, en se prononçant pour l'incompatibilité, avaient cru voter contre un cumul de traitements. (Voir le Moniteur du 15 juin).

(2) Voir le *Moniteur* du 14 mars 1849.

il y a des ministères où les détails mêmes d'un grand nombre d'affaires revêtent tellement le caractère politique qu'il est nécessaire que le ministère prenne un collaborateur politique pour l'exécution de la tâche qui lui est particulièrement réservée (1). Tel est, par exemple, le ministère de l'Intérieur : aussi, est-il à remarquer que c'est ce département qui a possédé le plus grand nombre de sous-secrétaires d'Etat.

Enfin, les sous-secrétaires d'Etat doivent être pris dans le Parlement, parce que, comme je vais le dire plus loin, ils sont membres du gouvernement et que la logique du régime parlementaire veut que le ministère soit composé d'hommes appartenant à la majorité parlementaire.

Il est donc à désirer que tous les sous-secrétaires sortent du Parlement (2). A cet égard, il faut louer la sagesse de la loi électorale actuelle qui déclare la qualité de législateur compatible avec cette fonction et dispense de la réélection les députés nommés sous-secrétaires d'Etat, comme les députés nommés ministres.

2°). — *Les sous-secrétaires d'Etat doivent faire partie du gouvernement et être associés aux divers événements de la vie politique et parlementaire.*

Dans mon étude des sous-secrétaires anglais, j'ai fait ressortir le rôle qu'ils jouaient dans l'ensemble ministériel, et leur double caractère : d'un côté, hommes de

(1) M. Senard, à l'Assemblée législative le 14 mars 1849.
(2) Maurice Block. Dictionnaire de l'administration. V° sous-secrétaire d'Etat.

parti, pris dans le Parlement parmi les membres de la majorité, et suivant la fortune du Cabinet ; d'un autre côté, agents actifs des départements ministériels, exerçant une haute surveillance sur les services. C'est, en effet, la double mission des sous-secrétaires dits politiques ou parlementaires.

De même, en France, les sous-secrétaires d'Etat doivent être considérés comme faisant partie du Gouvernement, c'est-à-dire de ce groupe homogène qui possède l'exercice effectif et la responsabilité du pouvoir exécutif.

A ce point de vue, il est à souhaiter que les cabinets s'attachent un assez grand nombre de sous-secrétaires d'Etat.

Il y aurait à cela de grands avantages.

Ils augmenteraient les forces actives du ministère, lui donneraient une plus large assiette, et partant, plus d'influence et de stabilité. En France nous n'avons pas de véritables partis politiques. On ne peut guère donner ce nom aux multiples coteries qui divisent les électeurs et les élus. Les groupes les plus anciens, ceux qui réunissent le plus d'adhérents, n'ont pas de têtes reconnues et admises par tous les affiliés. Le chef de l'Etat est souvent obligé de réaliser de vrais tours de force pour constituer les cabinets dits de « concentration », lesquels sont un amalgame bigarré réunissant des éléments souvent très disparates. En Angleterre les ministères sont quatre fois plus nombreux que chez nous et pourtant les partis y sont beaucoup moins fractionnés. C'est ce qui fait la force du Gouvernement. Cet exemple autorise à croire que nos ministères gagneraient beaucoup à voir grossir le chiffre de leurs éléments ; non pas qu'il faille créer

une dizaine de départements nouveaux, mais il est probable que l'adjonction aux ministres d'un certain nombre de sous-secrétaires d'Etat permettrait, en donnant une plus large satisfaction aux exigences et aux intérêts des partis, de consolider les positions de l'Exécutif (1).

J'ai montré comment en Angleterre les sous-secrétaires politiques s'emploient à distribuer le patronage de la couronne, à la satisfaction de leur parti. Chez nous ce rôle est joué par les Cabinets des ministres. Mais, comme les partis n'ont pas d'organisation, la collation des places est loin de se faire d'après une évaluation exacte des capacités.

Un Gouvernement plus nombreux serait dans une situation plus forte envers le Parlement, qui pourrait lui infuser ses idées par un plus grand nombre de voix. « Il est évident, disait M. Vésin à l'Assemblée « législative le 13 mars 1849, que, du moment qu'une « assemblée démocratique aspire, au même degré « qu'une assemblée aristocratique, à faire pénétrer sa « pensée au sein du Pouvoir exécutif, elle doit autant « que possible renfermer l'élément parlementaire au « sein du pouvoir : la création de sous-secrétaires « d'Etat permet... à l'Assemblée de faire entrer au « pouvoir sa propre autorité par des éléments sortis « de son sein » (2).

(1) E. du Vivier de Streel, op. cit.
Hauriou, note aff. Mogambury. Sirey 1894.

(2) Moniteur du 14 mars 1849.
Dans le même sens M. de Serre à la Chambre des Députés le 6 juin 1821 : « Un gouvernement serait évidemment trop « faible qui devrait diriger les affaires publiques avec « le concours des Chambres, s'il n'avait pas une partie de « ses membres et même de ses principaux membres dans les « Chambres. » (Moniteur du 7 juin).

Cette utilité des sous-secrétaires d'Etat comme renforts des Cabinets a été comprise assez souvent. C'est ce qui faisait dire à Thiers qu'ils étaient le « corset » du ministère. Si le cabinet du 14 novembre 1881 contenait neuf sous-secrétaires d'Etat, c'est qu'on avait compris que la force du Gouvernement en serait doublée.

Mais le plus souvent on fait dévier cette idée de sa vraie signification. Dans bien des cas, le sous-secrétariat est donné comme pis-aller à un personnage qui n'a pu être nommé ministre et qu'on veut néanmoins associer à une combinaison ministérielle, sous peine de faire échouer celle-ci. Il y a loin de là au système anglais qui double chaque ministre d'un sous-secrétaire.

Dans quelle mesure les sous-secrétaires d'Etat seront-ils associés à l'action politique ?

Assistance aux Conseils. — Ils assisteront d'abord aux réunions où les ministres discutent et délibèrent sur les affaires du pays. On les admettra, à titre consultatif, aux séances du Conseil de cabinet (1). Ils y échangeront des vues avec les ministres, et ces conférences profiteront à tous : aux sous-secrétaires, qui s'initieront par là aux questions de politique générale, au gouvernement, qui pourra retirer de la compétence spéciale des sous-secrétaires des conseils utiles. Et même rien ne s'oppose à ce qu'ils aient entrée aux réunions du Conseil des ministres ; mais ils ne doivent pas prendre part aux délibérations proprement dites, parce qu'ils ne sont pas responsables politiquement. C'est aux ministres, seuls responsables devant

(1) *H. Hervieu.* Les ministres, p. 386.

les Chambres de l'action politique, que doit être réservé le rôle délibérant. Ils pourront tout au plus s'inspirer des avis fournis par les sous-secrétaires d'Etat.

Entrée aux Chambres. — De même qu'aux ministres, il faut accorder aux sous-secrétaires d'Etat l'entrée et la parole *dans les deux Chambres*. Ici nous nous séparons de l'usage anglais qui n'admet les membres du Gouvernement que dans l'assemblée à laquelle ils appartiennent. L'article 6 de notre loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dit : « Les ministres « ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent « être entendus ». Mais alors, dira-t-on, pourquoi des sous-secrétaires d'Etat ? On comprend leur existence en Angleterre, où ils représentent leurs ministres dans l'assemblée où ceux-ci ne siègent pas. Mais en France, à quoi serviront-ils ? Ils seront utiles quand même. D'abord le ministre peut être absent de la Chambre, au moment même où sera soulevée une question qui intéresse son département. S'il a un sous-secrétaire d'Etat, il sera virtuellement présent en la personne de celui-ci. On évitera de la sorte bien des surprises. Et puis, avec le système de la dualité des Chambres, il y a des moments où le ministre aurait besoin d'assister en même temps aux réunions des deux assemblées Cette hypothèse est rare, j'en conviens, mais parfaitement réalisable. Avec un sous-secrétaire d'Etat, le ministre se dédoublera en quelque sorte. Les explications seront fournies simultanément dans les deux assemblées. On évitera les retards qu'entraîne la nécessité de faire alterner les présences du ministre tantôt au Sénat, tantôt à la Chambre des députés. Le 6 juin 1821, le garde des sceaux, M. de Serre expri-

mait nettement cette idée à la Chambre des députés : « Il est utile qu'il se trouve dans les principaux minis- « tères, dans ceux surtout qui, par la nature de leurs « attributions, interviennent le plus souvent dans les « débats des Chambres, un sous-secrétaire d'Etat qui « puisse en quelque sorte tenir lieu de ministre » (1).

Mais voici une difficulté juridique.

L'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 donne bien aux ministres le droit d'entrée et de parole dans *les Chambres* ; mais il n'étend pas ce droit aux sous-secrétaires d'Etat. Peut-on le leur étendre ? Certains juristes, en raisonnant *stricto sensu*, ont déclaré que ce droit constituait un privilège établi par la Constitution en faveur des seuls ministres ; que, comme tel, il n'était pas susceptible d'extension. Si telle est la vérité juridique, il faut admettre que la loi constitutionnelle a été violée toutes les fois que des sous-secrétaires d'Etat ont pénétré et parlé dans la Chambre où ils ne siégeaient pas en vertu de l'élection. Cette opinion a été formulée à diverses reprises à la tribune, notamment par M. Lebon, sous-secrétaire d'Etat des colonies, à la Chambre des députés, le 17 mars 1894. C'est aussi l'avis de M. Brémond : « La dis- « position de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875 est « exceptionnelle, et doit être restreinte aux termes de « son texte » (2).

L'opinion contraire est soutenue par M. Eug. Pierre: « Un sénateur devrait être entendu par la Chambre « comme organe du Gouvernement. Le sous-secrétaire « d'Etat prend la parole dans l'assemblée dont il ne

(1) Moniteur du 7 juin 1821.

(2) Revue critique de législation et de jurisprudence de 1894. Examen doctrinal, p. 321 et suiv.

« fait pas partie, au nom du ministre dont il est le « collaborateur. Il n'a pas besoin d'être muni d'un « décret du Président de la République pour être en- « tendu, car ce n'est pas à titre de commissaire du « Gouvernement, mais *en sa qualité de sous-secrétaire « d'Etat* qu'il a la parole » (1).

Dalloz, se fondant sur la politique suivie, incline dans le même sens : « Le droit d'entrer aux Chambres « et d'y prendre la parole, quand ils le demandent, « appartient aux sous-secrétaires d'Etat comme aux « ministres »(2) .

Voir aussi M. Maurice Block : *Dictionnaire de l'administration.*

Il est certain qu'en présence des termes de la loi constitutionnelle, l'introduction des sous-secrétaires d'Etat dans *les deux Chambres* paraît assez difficile à justifier. La présence des ministres dans l'assemblée dont ils ne sont pas membres est une faveur exceptionnelle; et toute exception est, par essence, de droit étroit.

M. Esmein (3) propose un moyen de se tirer d'embarras : « La solution que je repousse, dit-il, serait « parfaitement justifiée si le sous-secrétaire n'était, « comme en Angleterre, qu'un simple délégué du mi- « nistre, car celui-ci ne pourrait lui déléguer une pré- « rogative qui n'a été attribuée qu'à lui-même par « l'article de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. « Mais nous savons qu'il en est autrement chez nous. « Le sous-secrétaire d'Etat est nommé par le président « de la République : il tient d'un décret présidentiel

(1) Traité de droit politique, électoral et parlementaire, n° 640.

(2) Code des Lois Politiques et Administratives, (Organisation des Pouvoirs Publics).

(3) Eléments de droit constitutionnel, p. 617.

« son titre et même ses pouvoirs. Or, le Président de « la République peut donner, par un décret spécial, « pour une discussion particulière, l'entrée et la pa- « role dans les Chambres à une personne qu'il nomme « ainsi commissaire du Gouvernement (1). N'a-t-il pas « pu donner, et donner une fois pour toutes une com- « mission analogue, mais plus générale, au sous-se- « crétaire par le décret qui l'a institué comme auxi- « liaire ou suppléant du ministre ? »

Il est assurément ingénieux d'envisager les sous-secrétaires d'Etat comme des commissaires pourvus d'une mission continue et générale. Mais cette explication me semble insuffisante pour légitimer dans le passé l'introduction des sous-secrétaires dans les deux Chambres. Ils n'ont pas toujours tenu leurs pouvoirs du chef de l'Etat : souvent ils ont été les délégués des ministres. Dans ces conditions, comment ceux-ci auraient-ils pu légitimement leur déléguer la jouissance d'un privilège que la Constitution réservait à eux seuls ?

D'ailleurs l'opinion que je discute ne se soutient plus en présence du texte de cet article 6 de la loi du 16 juillet 1875. Ce texte dit que les ministres peuvent se faire assister par des commissaires « pour la discussion *d'un projet de loi déterminé* ». Ces derniers mots excluent toute idée de délégation générale et permanente. Comment envisager alors les sous-secrétaires d'Etat comme des agents pourvus d'une commission continue ?

(1) Même art. de la L. C. du 16 juillet 1875 : « Ils (les ministres) peuvent se faire assister par des commissaires dési- « gnés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par « décret du Président de la République. »

L'extension aux sous-secrétaires du droit ministériel d'entrer et de parler dans les deux Chambres est donc d'une régularité contestable. Et pourtant, l'utilité de ces fonctionnaires disparaît en grande partie si on les cantonne dans leur assemblée. Seule, une loi pourrait solutionner la difficulté.

Quelle devra être l'attitude de nos sous-secrétaires d'Etat devant le Parlement ? En quelle qualité y parleront-ils ?

Devant le Parlement, comme dans l'administration, les sous-secrétaires d'Etat ne doivent être que les seconds, les suppléants des ministres dont ils relèvent ; et cela alors même qu'ils ont reçu des pouvoirs propres de la part du chef de l'Etat. S'ils interviennent dans les débats, s'ils déposent des projets de loi, ce ne peut être *qu'au nom* et de la *part de leurs chefs*. De même qu'en Angleterre, il ne faut voir en eux, quand ils se font entendre dans les assemblées, que des *porte-parole* de l'autorité ministérielle.

Ils n'encourent pas de responsabilité parlementaire directe. S'ils commettent une faute administrative, leurs ministres sont engagés *ipso facto* et doivent supporter les conséquences de cette faute. Un vote de blâme est-il émis à cette occasion ? il entraînera la chute du ministre ; mais le sous-secrétaire subira le contre-coup de la responsabilité ministérielle et démissionnera aussi.

Le sous-secrétaire n'est directement responsable qu'envers son ministre. S'il commet des fautes susceptibles de compromettre l'existence de son chef, celui-ci a la ressource de le faire révoquer par le chef de l'Etat.

D'ailleurs, indépendamment de la faculté de révo-

cation, il faut reconnaître au ministre le droit d'imposer sa volonté à un sous-secrétaire d'Etat, car on ne conçoit pas qu'un homme ait à subir les suites d'actes ou de décisions qu'il n'aurait pas voulus ou ratifiés.

Bien que n'encourant pas de responsabilité politique directe, les sous-secrétaires d'Etat peuvent être interpellés directement à l'occasion de leurs actes et répondre eux-mêmes aux questions et interpellations. Car c'est encore le ministre qui apparaît derrière eux et c'est lui qui répond par leur bouche. Ils seront souvent mieux à même d'expliquer leur conduite que ne le serait leur chef qui, on peut croire, n'est pas toujours au courant des circonstances dans lesquelles ont agi ses subordonnés. Rien ne s'oppose même à ce qu'un sous-secrétaire fournisse des explications relativement à certains actes ministériels.

En raison de la situation secondaire qu'il occupe, un sous-secrétaire d'Etat ne peut pas poser la question de Cabinet, à supposer (chose possible) qu'il se trouve, à un moment donné, seul à représenter le Gouvernement dans une Chambre.

On peut se demander, toutefois, si nos parlementaires montreraient en pareille occurence la même correction que les Anglais et ne profiteraient pas de cette occasion pour renverser un Cabinet insuffisamment défendu : sauf aux ministres à ne pas tenir compte du vote émis et à garder, malgré tout, leurs positions.

CONCLUSION

Le sous-secrétariat école d'apprentissage pour les futurs ministres.

Les bons ministres ne s'improvisent pas. Les fonctions ministérielles ne devraient être confiées qu'à des hommes ayant déjà vécu dans les affaires et initiés par une solide expérience à l'art difficile de diriger leurs semblables.

En Angleterre, le sous-secrétariat d'Etat a précisément pour but de former les hommes d'Etat et de les *entraîner* à la pratique des affaires. Il offre, disent les Anglais, « an admirable training » aux capacités qui se dessinent.

Chez nous, malheureusement, la plupart des ministres arrivent au pouvoir sans avoir reçu une éducation préalable. On considère de plus en plus l'action ministérielle comme purement politique, on néglige la compétence technique et administrative. A ce point de vue, on peut dire que tout membre du Parlement est d'emblée ministrable (1).

(1) Toutefois, il y a eu en France des exemples de sous-secrétaires d'Etat élevés au poste de ministres.

Une Ordonnance du 6 septembre 1836 nommait ministre de l'Intérieur M. de Gasparin, sous-secrétaire à ce département.

M. Duclac, sous-secrétaire aux finances, devint ministre le 11 mai 1848.

Un Décret du 17 mai 1880 nommait au ministère de l'Intérieur et des Cultes M. Constans, sous-secrétaire dans cette même administration, etc.

Il est certain que la fonction de ministre est surtout politique et ne permet guère à son titulaire de consacrer beaucoup de temps aux affaires proprement dites. Mais à tout le moins est-il à désirer que le ministre *possède* son administration, en sache les détails, de manière à pouvoir faire sentir à un moment quelconque, l'autorité de son intervention.

Et, au point de vue purement politique, croit-on qu'il soit possible de conquérir du premier coup ce sang-froid, cet à-propos, ce coup d'œil qui permet à un ministre d'enlever les suffrages d'une assemblée. En France surtout, où la première impression est si durable et où l'on ne pardonne guère aux hommes politiques les fautes les plus légères, il est nécessaire qu'en arrivant aux affaires, un ministre s'y installe en chef et non en apprenti et donne, dès ses débuts, le spectacle d'un homme maître de soi et maître des autres. Beaucoup d'hommes politiques ne seraient pas aujourd'hui complètement « *brûlés* » s'ils avaient fait un solide apprentissage du métier de ministre.

Il est donc très désirable que les sous-secrétariats soient constitués en France d'une manière régulière et continue.

Le futur ministre acquerra dans la branche d'administration à lui confiée une expérience bien assise ; il entretiendra avec les directeurs des ministères et les chefs de services des relations quotidiennes où il puisera une connaissance générale de tout ce qui touche à son département. Présent aux réunions des Conseils, il verra comment s'élabore une politique. Enfin, organe parlementaire de son ministre, il apprendra l'art de lutter et les moyens de vaincre, sans être découragé par les déboires d'une responsabilité trop

précoce. Ce n'est qu'après avoir fait ses preuves dans ce rôle effacé que l'homme d'Etat sera appelé à tenir un portefeuille et passera au premier rang de la scène.

Tout le monde reconnaît les bienfaits que nous pourrions attendre d'une telle organisation.

Pourtant le sous-secrétariat n'est pas en honneur chez nous, pour le moment du moins ; le seul sous-secrétaire que nous possédons ne répond même pas complètement à l'idée que j'ai donnée de cette fonction.

Quelle est la cause de ce discrédit ? Faut-il l'attribuer à la difficulté que les ministres éprouvent à découvrir, parmi leurs collègues, des auxiliaires qui soient en parfaite communauté d'idées avec eux, ou à la crainte qu'ils ressentent de trouver dans un sous-secrétaire d'Etat un rival uniquement préoccupé du soin de les desservir pour les remplacer ?

Il y a peut-être un peu de tout cela.

Mais ces raisons ne sauraient faire obstacle à la réalisation d'un progrès que presque tous reconnaissent utile.

Le véritable écueil (qui s'en étonnerait ?) est dans les dépenses qu'entraînerait pour le budget un corps nombreux de sous-secrétaires, avec les Cabinets qui les accompagnent. En matière d'économie, on ne saurait aller trop loin. Pour organiser un système complet de sous-secrétariats, il faudrait rogner la part de nombreux fonctionnaires qui émargent au budget, supprimer des sinécures. Mais alors, qui récompenserait les services politiques ? On en est réduit à émettre le vœu platonique de voir la fortune des contribuables distribuée aux serviteurs de l'Etat dans la mesure des services rendus. Souhaitons que les sous-secrétaires d'Etat soient les premiers à en bénéficier.

ITALIE

Une loi du 12 février 1888 a placé un sous-secrétaire d'Etat à côté de chaque ministre. Actuellement, il y en a onze, nombre égal à celui des ministres.

D'après la loi de 1888, les sous-secrétaires d'Etat sont nommés par décret royal sur la proposition du Conseil des ministres ; leurs attributions sont définies également par décret.

Ils ont, à peu de chose près, le caractère des sous-secrétaires d'Etat français : personnages politiques, ils sont presque tous choisis parmi les membres de la Chambre des Députés et y ont leur entrée comme les ministres eux-mêmes. Ils représentent les ministres devant les assemblées et y soutiennent la discussion des actes et des propositions du gouvernement.

Les sous-secrétaires d'Etat italiens n'ont pas de pouvoir propre de décision avec responsabilité individuelle ; ils ont pour mission de collaborer à la tâche ministérielle, avec plus ou moins d'autorité suivant la confiance personnelle de leurs ministres respectifs.

Ils n'ont pas accès au Conseil des ministres.

Leur sort est lié à celui du Cabinet : ils perdent leurs fonctions à tout événement qui met en jeu l'existence du gouvernement (1).

Leur traitement est peu élevé, comme d'ailleurs celui des ministres. Ainsi le sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères ne reçoit que 10.000 lires : le ministre 25.000.

(1) Je dois ces renseignements à l'obligeance de M. Biancheri, député de Vintimille, ancien président de la Chambre des Députés.

BELGIQUE

Entre chaque ministre chef du département exécutif et les directeurs généraux, chefs des divers services, se place un fonctionnaire supérieur, le Secrétaire Général. C'est un sous-secrétaire d'Etat à rôle non politique. Les lois d'incompatibilité et les arrêtés organiques des administrations interdisent aux agents et aux employés de l'Etat l'acceptation de tout mandat électif.

Le secrétaire général belge est un fonctionnaire permanent. Il ne change pas avec le Cabinet. Il arrive à ce poste après avoir franchi tous les degrés de la hiérarchie administrative.

D'ordinaire, il dirige lui-même divers services à portée générale qui intéressent toutes les directions : affaires générales, comptabilité, pensions, etc.

En outre, il surveille le travail des autres administrations : les chefs de service lui remettent, sauf le cas d'urgence, toutes les affaires traitées dans leurs bureaux ; il les transmet au ministre avec ses observations, s'il y a lieu. Le secrétaire général soumet au ministre, après avoir entendu les chefs de service, toutes les dispositions relatives au personnel : créations et

suppressions d'emplois, démissions, nominations, promotions. Même le ministre peut lui déléguer la signature de certaines pièces et correspondances (1).

(1) Dupriez. Les ministres. T. I, p. 271.

ALLEMAGNE

Il y a dans le gouvernement allemand, de même que dans l'administration prussienne, un certain nombre de sous-secrétaires d'Etat attachés aux divers départements ministériels. Le sous-secrétaire aux affaires étrangères de l'empire allemand reçoit un traitement de 25.000 marks, plus une indemnité de logement. En Prusse, le sous-secrétaire au ministère de l'Intérieur touche 15.000 marks.

Ils ne paraissent pas jouer un rôle bien original. Ce sont des fonctionnaires élevés strictement tenus d'obéir strictement aux volontés impériales.

Pendant deux années, de 1877 à 1879, l'administration de l'Alsace-Lorraine a été confiée à un sous-secrétaire d'Etat, qui devint représentant spécial du Chancelier de l'Empire pour les affaires de cette province. Cette situation dura jusqu'à la loi du 4 juillet 1879, mise en vigueur le 1er octobre, qui institua un « *Statthalter* » d'Alsace-Lorraine (1).

Il est intéressant d'envisager la situation particulière créée aux ministres de l'empire allemand par l'exis-

(1) Dupriez. Les ministres. T. II. p. 499.

tence, au-dessus d'eux, d'un ministre qui les domine et les dirige tous, le Chancelier.

Le Chancelier a un double caractère ; d'un côté, il est le représentant de la Prusse au Conseil fédéral et c'est par lui que le roi de Prusse exerce ses droits de membre de l'Empire ; d'un autre côté, il est le premier fonctionnaire impérial, et l'unique ministre de l'Empire. Le Chancelier est encore Président du Ministère d'Etat et ministre des affaires étrangères de la Prusse.

La situation prépondérante du Chancelier consiste en ce fait que les autres ministres ne sont pas pour lui des collègues concourant avec lui à l'administration de l'empire, mais bien des subordonnés l'assistant dans sa mission, soumis à ses ordres et responsables devant lui (1).

Le Chancelier dirige seul tout le gouvernement de l'Empire. Il accomplit tous les actes qui constituent la prérogative de l'Empereur, contresigne tous les actes de celui-ci, préside le Bundesrath (Conseil fédéral) avec voix prépondérante, promulgue et publie les lois, les ordonnances et règlements de l'Empire (2). Il représente l'Empire auprès des autres pays, maintient et règlemente l'activité des autres organes, surveille l'exécution des lois fédérales dans les Etats particuliers. Avant la loi du 4 juillet 1879, il conrtesignait les décrets et ordonnances concernant l'Alsace-Lorraine, etc... (3).

Le Chancelier est, en principe, le seul ministre responsable de l'Empire. Il l'est certainement à l'égard de l'Empereur, son maître, dont il ne fait qu'exécuter les

(1) Dupriez. Les ministres. T. I, p. 484.
(2) Hervieu. Les ministres.
(3) P. Laband. Le droit public de l'Empire allemand. Edit. franç., T. II, p. 29.

ordres. Vis-à-vis des assemblées, sa responsabilité n'est pas bien définie ; « il ne peut se soustraire à la néces-« sité politique de s'expliquer et de répondre au Bun-« desrath et au Reichstag, aux attaques dirigées contre « sa gestion (1) ».

Il n'existe pas, autour du Chancelier, un groupe de ministres formant avec lui un Conseil délibérant, comme dans les pays à gouvernement parlementaire. Les auteurs de la Constitution impériale ont surtout cherché à écarter ce régime, qui aurait nui à l'établissement du gouvernement personnel et favorisé les tentatives libérales du Reichstag.

Les ministres impériaux, chefs isolés des grands départements, sont étroitement soumis au Chancelier qui est responsable de leurs actes envers l'Empereur. On pourrait dire qu'ils ne sont eux-mêmes que des sous-secrétaires d'Etat inféodés à une même volonté.

Cependant ils peuvent recevoir délégation expresse d'une partie des attributions du Chancelier. Ils se rapprochent alors des ministres des autres pays.

Cette délégation est organisée par une loi du 17 mars 1878.

Même avant cette loi, le Chancelier pouvait, sans autorisation, se décharger d'une partie de sa tâche sur des suppléants responsables envers lui, lui-même restant responsable de leur gestion devant l'Empereur, le Bundesrath et le Reichstag, car la Constitution ne reconnait que le Chancelier comme responsable.

La loi du 17 mars 1878 a eu pour but d'organiser régulièrement la suppléance du Chancelier de l'Empire.

(1) Laband. Le droit public de l'Empire allemand. Edit. fr., T. II, p. 30.

Les suppléants ou représentants sont nommés par l'Empereur, mais seulement en *cas d'empêchement du Chancelier* et *sur sa demande*.

L'empêchement peut être accidentel, résulter d'une maladie ou d'une absence du Chancelier ; ou permanent, lorsque des circonstances durables rendent difficile ou impossible l'accomplissement d'une partie de ses fonctions, par suite de la trop grande étendue de celles-ci ou du besoin de connaissances techniques spéciales (1).

Pour répondre à cette double série d'empêchements, la loi organise deux sortes de suppléants : des suppléants à délégation générale (generalstellvertreter) et des suppléants à délégation restreinte à un domaine administratif spécial (spécialstellvertreter).

1°). — *Suppléant général.* — Il s'appelle vice-chancelier, *Reichsvicekanzler*. Au début, il recevait délégation au cas de maladie du Chancelier, ou quand celui-ci voulait prendre du repos ; puis l'institution prit un caractère permanent. M. de Bismarck, et comme lui son successeur, sentirent le besoin de se décharger sur d'autres du fardeau des affaires courantes, afin de réserver leur activité pour les questions plus importantes (2).

Le vice-chancelier exerce, à défaut du Chancelier, les mêmes pouvoirs que celui-ci ; il est le premier délégué de la Prusse et le président du Conseil fédéral, il contresigne tous les actes de l'Empereur et dirige tous les services administratifs. Ce faisant, il encourt la même responsabilité que le Chancelier lui-même.

(1) P. Laband. Le droit public de l'Empire allemand. Edit. franç. T. II, p. 36.

(2) Dupriez. Les ministres. T. I, p. 495.

Néanmoins, il reste subordonné à ce dernier, qui conserve toujours le droit de prendre en mains lui-même les affaires qui se présentent. De plus, il n'hérite pas des pouvoirs réservés au Chancelier sur ses représentants spéciaux. Ceux-ci exercent les droits qui leur ont été transférés sous la dépendance exclusive du Chancelier et sans aucune intervention de son représentant général.

2°). — *Représentants spéciaux.* — Ils sont également nommés par l'Empereur sur la proposition du Chancelier. Cette délégation ne peut être donnée que pour la direction des services administratifs qui rentrent complètement dans les attributions de l'Empire et qui sont restés entièrement dans les mains des fonctionnaires impériaux. Les secrétaires d'Etat qui ont simplement pour mission de contrôler l'exécution des lois fédérales pour les Etats particuliers, sans administrer par eux-mêmes, ne peuvent recevoir de délégation spéciale du Chancelier. Ceux même qui ont une double mission d'administration directe pour certaines affaires et de simple contrôle pour d'autres ne peuvent représenter le Chancelier que par rapport aux premières (1).

L'institution des représentants spéciaux a pris un

(1) En vertu de ce principe, les secrétaires d'Etat des Affaires Etrangères, des Postes et Télégraphes, de l'administration des chemins de fer appartenant à l'Empire et le chef de l'Amirauté peuvent être élevés au rang de représentants spéciaux du chancelier pour l'ensemble de leurs fonctions.

Au contraire les secrétaires d'Etat de la Justice, de l'Intérieur et des Finances ne peuvent l'être que pour partie. Le secrétaire d'Etat des chemins de fer ne peut recevoir aucune délégation, car il n'a qu'une mission de contrôle (Dupriez, les ministres. T. I, p. 497).

caractère permanent. Tous les chefs de départements qui peuvent recevoir la délégation en sont régulièrement investis. Cependant le titre reste toujours personnel à celui auquel il a été conféré ; il n'est pas attaché à la fonction et il dépend de la bonne volonté du Chancelier de l'accorder ou de le retirer.

Le secrétaire d'Etat investi d'une délégation de ce genre est, par là-même, mis en communication directe avec l'Empereur ; il contresigne les actes de ce dernier qui concernent son département. Le suppléant est politiquement responsable devant l'Empereur, par le fait de sa délégation et, du même coup, la responsabilité du Chancelier se trouve dégagée.

Les délégations, en devenant permanentes, amènent ainsi une modification dans les positions respectives du Chancelier et des secrétaires d'Etat élevés au grade de suppléants.

Ceux ci ne sont plus alors de simples fonctionnaires supérieurs. Ils deviennent de vrais ministres : toutefois, ils ne sont jamais que des ministres de second ordre, ayant un chef dans la personne d'un autre ministre. Ils ne prennent pas part à la direction générale du gouvernement, dans un Conseil de Cabinet ou un ministère d'Etat.

En outre le § 3 de la loi de 1878 donne au Chancelier la faculté de remplir tous les devoirs de sa charge, même pendant la durée d'une suppléance. Cette intervention du Chancelier, possible à un moment quelconque, est une entrave aux tentatives d'émancipation des secrétaires d'Etat suppléants. La délégation à ceux-ci d'une partie des attributions de leur chef ne leur donne aucun droit contre ce dernier, puisqu'il peut toujours prendre la direction de telles affaires qu'il lui

plaît et rendre, en fait, la représentation inefficace (1).

En somme, le Chancelier mesure à sa guise les pouvoirs et l'indépendance réelle de ses représentants. Les autres ministres, bien que délégués officiellement à des branches d'administration déterminées, sont plutôt dans le fond des choses, des sous-secrétaires d'Etat que de vrais ministres. Telle a été, du moins, leur situation, pendant tout le temps que M. de Bismarck a joui de la confiance impériale. L'énergique volonté du Chancelier de fer, et surtout la situation exceptionnelle que lui créait son titre de fondateur de l'unité allemande lui avaient assuré une hégémonie sur toute l'administration. Mais après son retrait des affaires, il semble que le ministère allemand ait commencé à prendre une conscience plus nette de son rôle et à ambitionner une carrière plus autonome, de moins en moins effacée derrière la personnalité du Chancelier. Il y a là une évolution qui se dessine, par laquelle l'administration allemande se rapprochera peut-être d'une conception plus libérale.

(1) Dupriez. (Les ministres dans les différents pays). T. I, p. 498.
Laband. T. II, p. 36. Edit. franç.

ÉTATS-UNIS [1]

I

Aux Etats-Unis, chaque département ministériel possède un ou plusieurs sous-secrétaires d'Etat ou fonctionnaires équivalents.

Ainsi on trouve dans le département d'Etat, au-dessous du secrétaire d'Etat, trois assistants secrétaires. Le premier doit remplacer le chef du département en cas d'absence ; et tous trois sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de surveiller la correspondance échangée avec les agents diplomatiques et consulaires d'un certain nombre de régions et celle échangée avec les représentants étrangers accrédités auprès de l'Union. Ils ont la surveillance des bureaux et la préparation des correspondances relatives à toutes les

(1) *Auguste Carlier.* La République américaine. (Paris Guillaumin 1890).

Henri Hervieu. Les ministres.

Dupriez. Idem.

Webster Elmes. The executive departments of the United States at Washington (Washington 1879).

James Bryce. The American Commonwealth (Macmillan c° 1896).

questions qui peuvent être soulevées au cours de la tractation d'une affaire.

A la Trésorerie, sous les ordres du secrétaire du Trésor, sont deux sous-secrétaires d'Etat nommés assistants secrétaires auxquels le rang et les devoirs officiels sont délégués par le ministre. Cette délégation est faite par écrit sous le sceau officiel. Elle donne à « l'assistant » le pouvoir d'autoriser des versements dans le Trésor et des paiements au moyen des fonds de cette caisse, sur certificats délivrés par les fonctionnaires compétents, constatant que la créance réclamée a été examinée et reconnue légitime.

Le Trésorier a un sous-trésorier (assistant-trésorier), auquel il peut, avec le consentement du secrétaire du Trésor, confier l'exercice de tout ou partie de sa charge.

Le département de la Trésorerie compte en outre un *Register*, chargé de tenir à jour la comptabilité des Etats-Unis. Il y a au-dessous de lui un sous-Register, auquel il peut déléguer une partie de ses fonctions. Le sous-Register remplace son chef en cas d'absence, et tous les documents fournis par lui ont le même caractère et produisent le même effet que s'ils émanaient du Register lui-même.

Le département de l'Intérieur possède également un assistant-secrétaire.

Il connaît des appels dirigés contre les décisions du commissaire de l'Office général du cadastre et contre les actes administratifs des commissaires des brevets et des affaires indiennes ; il examine les faits à la charge des fonctionnaires et de leur direction, contresigne les certificats de pensions, surveille les inspecteurs indiens, les surintendants d'écoles indien-

nés et, d'une façon générale, préside à la tractation des affaires indiennes, dirige le travail des bureaux d'éducation, les divisions du census et fait rentrer dans ses attributions la direction de l'hôpital des aliénés, de l'institut des sourds-muets de Columbia, de l'hospice des affranchis, du parc national de Yellowstone, des thermes de l'Arkansas, de l'institut des aveugles de l'Arkansas.

Le secrétaire assistant connaît des appels dirigés contre le commissaire des pensions et des questions relatives aux violations des droits des pensionnaires : il a la surveillance générale des appels des bureaux des prisons, dirige la correspondance relative aux terres publiques, contresigne les brevets d'invention, examine les obligations et contrats, règle et débat les honoraires des hommes de loi à l'occasion du contentieux des pensions et des concessions de terres, etc.

Si nous passons au département des postes, nous voyons au-dessous du Postmaster général trois sous-secrétaires d'Etat appelés assistants Postmaster general.

Le service placé sous les ordres du premier de ces agents porte le nom d'Appointement office ; tout ce qui a trait à la nomination des employés entre dans le cercle de sa compétence (1).

Le deuxième assistant Postmaster general dirige le « Contract office » et contrôle tout ce qui a trait aux services postaux intérieurs (Inland Mail Service) (2).

(1) Le premier assistant contrôle en outre les services suivants : « Free delivery Black agency, Appointements, Bond, Salary and allowances. » (Webster Elmes. The executive departments of the United States at Washington).

(2) Le deuxième assistant a sous ses ordres : la contract

Le troisième assistant surveille la section des finances (1).

Le service de la justice, dirigé par l'Attorney general est pourvu d'un solicitor general, premier aide de l'Attorney qu'il a pour mission d'assister dans l'accomplisement de sa charge et de remplacer en cas d'absence, d'incapacité physique ou de vacance. Au-dessous se trouvent trois assistants attorney general destinés à seconder les deux fonctionnaires précédents.

Au ministère de la guerre, on voit au dessous du secrétaire d'Etat un « chief clerk » qui a un droit de contrôle sur les autres fonctionnaires du département et de surveillance sur la distribution du travail et son exécution. En cas d'absence du secrétaire d'Etat, le chief clerk peut être autorisé par le ministre à signer des ordres de paiement sur le département de la Trésorerie et d'autres pièces requérant la signature du secrétaire d'Etat de la guerre ; en outre, au cas de vacance dans les fonctions de ce dernier, le chief clerk est investi par la loi de la garde de tous les rapports, livres et documents du département.

Les sous-secrétaires d'Etat ou assistants secrétaires sont nommés par le Président de l'Union avec l'agrément du Sénat.

division, la division of railway classification, le railway mail service, l'Inspection division, la Mail equipment division. (Webster Elmes).

(1) Postage stamps, Stamped envelopes. Postal cards, Registered letters-files, records and mails. (Webster Elmes).

II

Le Gouvernement de Cabinet est inconnu aux Etats-Unis. Le Pouvoir exécutif est exercé directement par le Président qui n'encourt pas de responsabilité politique devant le Congrès. Quant aux ministres, ils sont des agents d'administration d'un ordre très relevé, dépendant du Président et responsables envers lui seul. Les actes ministériels sont légalement les actes du Président. Mais le ministère américain ne forme pas un tout cohérent comme dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire ; on n'y rencontre ni politique commune, ni responsabilité collective. L'unité de politique est cristallisée en la personne du Président.

Dans un pareil système, les auxiliaires ministériels, assistants secrétaires ou autres ne sauraient être autre chose que des fonctionnaires ordinaires, dont le cercle d'action est plus ou moins étendu suivant le nombre et la variété des services, mais dont l'horizon est doublement borné : d'abord par la personnalité des ministres chefs des départements et ensuite par celle du Président qui détient l'exercice effectif du Pouvoir exécutif.

Un fait cependant mérite d'être signalé qui touche au fonctionnement des pouvoirs publics aux Etats-Unis. La Constitution a organisé la séparation complète des pouvoirs. Le Congrès ne tient de la loi aucun moyen positif d'agir sur les actes du Président : et d'un autre côté le Gouvernement est dépourvu d'influence nominale sur les travaux et la vie parlementaires. Mais la nécessité a établi des contacts occultes,

si je puis ainsi parler, entre les deux branches du Pouvoir. Les Chambres ont avec les agents ministériels des relations nombreuses et constantes ; ces relations se poursuivent dans l'ombre, à l'insu de la loi constitutionnelle.

Le contact entre les Pouvoirs législatif et exécutif s'opère dans les comités parlementaires. Ces comités sont tout puissants en matière législative et administrative. Tout projet de loi est renvoyé à un comité après la deuxième lecture : le comité n'a pas d'initiative, mais a le pouvoir de remanier les projets soumis. Le succès ou l'échec des mesures proposées est presque à la merci des comités.

Tout comité, pour travailler utilement, a besoin de renseignements précis et d'informations exactes. Pour obtenir ces éléments de travail, on appelle au sein du Comité les personnages qui, par leurs fonctions, par la nature des affaires où ils vivent, sont désignés pour fournir les indications requises. Les agents des divers ministères, et, en première ligne, les auxiliaires immédiats des chefs des départements sont ainsi mandés aux séances des comités : « Ceux-ci n'ont aucune auto-
« rité sur eux, car les fonctionnaires ne sont respon-
« sables qu'envers leur chef, le Président : mais le
« pouvoir de poser des questions suffit à entraver
« (check), sinon à guider l'action d'un département,
« puisque des lois impératives peuvent s'ensuivre
« et que les départements, qui désirent parfois des
« lois et toujours des subsides, ont des raisons très
« fortes de demeurer en bons termes avec ceux qui
« contrôlent la législation et la bourse » (1).

(1) James Bryce. The American Commonwealth. T. I, p. 156 et suiv. Et édition française. T. I, p. 224 et suiv.

Ce contact aboutit forcément à une action réciproque des pouvoirs l'un sur l'autre. Mais le résultat le plus immédiat est un contrôle rigoureux des départements ministériels : « L'examen rigoureux auquel « les Comités administratifs soumettent les départe- « ments est si étroit et si constant qu'il absorbe une « grande partie du temps des fonctionnaires et s'im- « misce sérieusement dans leur tâche. Non seulement « ils sont fréquemment mandés pour fournir des té- « moignages, mais encore on leur demande de pro- « duire des rapports détaillés sur des matières dont « un membre du Congrès pourrait s'assurer par lui- « même » (1).

Les agents ministériels supérieurs, sous-secrétaires d'Etat ou autres deviennent ainsi les instruments de communication entre le Gouvernement et la Législature ; « et pourtant c'est la chose que le public connait le moins et a le moins les moyens de surveiller » (2).

(1) James Bryce. The American Commonwealth. T. I p. 156 et suiv. Et édit. française. T. I, p. 224 et suiv.
(2) Ibidem.

RUSSIE

Les ministres russes ont d'ordinaire pour assistants des adjoints (Tovaritch), qui sont les collaborateurs de leurs chefs et qui sont généralement destinés à leur succéder.

« Un Russe quelque peu humoriste, qui connaissait « bien les ressorts habituels des chancelleries Péters- « bourgeoises, disait à ce propos qu'en Russie le gou- « vernement était condamné à une décadence forcée « et devait fatalement finir par tomber aux mains de « l'ineptie. D'ordinaire, en effet, les ministres en fonc- « tions cherchent un adjoint dont les talents ne puis- « sent leur porter ombrage. Une fois devenu ministre, « ce dernier fait naturellement de même, en sorte que « le niveau des hauts fonctionnaires, le niveau du « personnel ministériel en particulier semble destiné « à s'abaisser progressivement de titulaire en titu- « laire, pour descendre peu à peu de la médiocrité à « l'incapacité. Les choses se passeraient peut-être ha- « bituellement de la sorte si, par bonheur pour l'Em- « pire, les calculs égoïstes des hommes en place « n'étaient souvent déjoués par les intrigues de leurs « concurrents ou par l'intervention du maître qui,

« au risque de compromettre l'unité des services, im-
« pose parfois à ses ministres des collaborateurs dont
« ils n'eussent pas fait choix » (1).

Parfois le souverain place à la tête des ministères, au lieu de ministres en titre, des suppléants, des gérants qui ne seront confirmés dans leurs fonctions qu'après un stage plus ou moins long.

L'institution des sous-secrétaires d'Etat se retrouve encore en Autriche-Hongrie, en Grèce, en Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Egypte, au Mexique, au Chili (2).

La cour pontificale possède un sous-secrétaire d'Etat, secrétaire général du cardinal secrétaire d'Etat.

La Turquie a des secrétaires-généraux, appelés « *Mustechars* ».

En Suisse, chaque membre du Conseil fédéral a pour « *remplaçant* » un de ses collègues d'un autre département. En outre, chaque ministre a un secrétaire, véritable secrétaire général.

Au Brésil, les secrétaires généraux s'appellent directeurs généraux.

Vu :
Le Président de la thèse.
F. MOREAU.

Vu :
Le Doyen,
BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Aix, le 4 Décembre 1901.
Le Recteur,
BELIN.

(1) Anatole Leroy-Beaulieu. L'Empire des Tzars et les Russes. T. II, p. 80.
(2) *Hervieu. Les Ministres.*

LISTE CHRONOLOGIQUE

DES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT FRANÇAIS

PAR MINISTÈRES

Justice et Cultes.

De Trinquelague, conseiller d'État, procureur général.	9 mai 1816.
Ravez, conseiller d'État, député	16 avril 1817.
Comte Siméon, conseiller d'Etat (chargé du portefeuille en l'abs. du ministre).	24 janv. 1820.
Comte Portalis, *pair de France* (chargé du portefeuille en l'abs. du ministre) .	21 fév. 1820.
Bourdeau, conseiller d'État, député . . .	24 janv. 1829.
Parant, avocat général près la Cour de cassation, député.	21 mai 1837.
Vente, membre de l'Assemblée Nationale.	27 nov. 1873.
Baragnon » » »	23 mai 1874.
Bardoux » » »	15 mars 1875.
Méline, député.	21 déc. 1876.
Savary, député	18 déc. 1877.
Goblet, député.	5 fév. 1879.
Martin-Feuillée, député	29 déc. 1879. 23 sept. 1880. 14 nov. 1881.
Varambon, député.	30 janv. 1882. 10 août 1882.
Noirot, député.	27 fév. 1883.

Intérieur.

Becquey	9 mai	1816	—	17 sept.	1817.
Comte de Chabrol, préfet du Rhône.	24 sept.	1817	—	31 déc.	1818.
Baude	10 nov.	....	—	26 déc.	1830.
De Gasparin, *pair de France*.	4 avril	1835	—	6 sept.	1836.
Rémusat (Charles de), député	8 sept.	1836	—	15 avril.	1837.
Maleville (Léon de), dép.	2 mars	...	—	3 nov.	1840.
Passy (Antoine), député	4 nov.	1840	—	23 fév.	1848.
Carteret, secrét. général.	11 mai	....	—	7 juill.	1848.
Calmon	23 fév.	1871	—	6 déc.	1872.
Pascal	9 avril	....	—	18 mai	1873.
	25 mai	....	—	10 juin	1873.
Baragnon, membre de l'Assemblée Nationale	26 nov.	1873	—	22 mai	1874.
Cornelis de Witt, membre de l'Ass. Nationale	21 juillet	1874	—	9 mars	1875.
Desjardins, membre de l'Assemblée Nationale	15 mars	1875	—	22 fév.	1876.
De Macère député . . .	11 mars	....	—	15 mai	1876.
Faye (Léopold), député.	16 mai	....	—	12 déc.	1876.
Reille (Baron), député .	18 mai	....	—	23 nov.	1877.
Lepère, vice-Présid. de de la Ch. des Députés.	19 déc.	1877	—	3 fév.	1879.
Develle (Jules), député .	13 fév.	....	—	3 mars	1879.
Martin Feuillée, député.	4 mars	....	—	29 déc.	1879.
Constans, député. . . .	29 déc.	1879	—	17 mai	1880.
Fallières, député				17 mai	1880.
				23 sept.	1880.
Margue, député.				14 nov.	1881.
Develle (Jules), député.	30 janv.	....	—	7 août	1882.
	7 août	1882	—	21 fév.	1883.
Margue, député.	27 fév.	1883	—	17 mai	1884.
Laroze, député.	17 mai	1884	—	6 avril	1885.
Bernard (Doubs), député	25 janv.	....	—	17 déc.	1886.

Bourgeois (Léon), dép. 19 mai 1888 — 14 fév. 1889.
Vallé, député. . . . . 5 juillet 1898 —
Legrand, député . . . . { 4 nov. 1898 —
18 fév. 1899 —

Affaires Etrangères.

Otto (Comte) . . . . . 24 mars 1815.
Bignon (Baron) . . . . . 24 mars 1815.
Rayneval (Gérard de), conseiller d'Etat . 17 oct. 1820.
Marcellus (Vicomte de) . . . . . 9 sept. 1829.
Favre (Jules) . . . . . 11 mai 1848.
Choiseul (Comte Horace de), député . . 28 sept. 1880.
Spuller (Eugène), député . . . . . 14 nov. 1881.

Finances.

Vicomte de la Bouillerie, cons. d'Etat. . 9 mai 1816.
Thiers, conseiller d'Etat, député. . . . { 4 nov. 1830.
10 mars 1831.
E. Duclerc . . . . . 7 mars 1848.
Pierre Magne . . . . . 10 nov. 1849.
Vuitry, maître des requêtes au Conseil d'Etat . . . . . 26 avril 1851.
Lefebvre, memb. de l'Assemblée Nationale 27 nov. 1873.
Louis Passy, memb. de l'Ass. Nationale. { 2 août 1874.
15 mars 1875.
Ad. Cochery, député . . . . . 20 déc. 1877.
Daniel Wilson, député. . . . . { 29 déc. 1879.
23 sept. 1880.
Lelièvre, député. . . . . 14 nov. 1881.
Labuze, député . . . . . { 10 août 1882.
27 fév. 1883.
Héraut, député. . . . . 21 avril 1885.
Peytral, député . . . . . 15 janv. 1886.

Guerre.

Vicomte Tabarié, conseiller d'Etat.	9 mai 1816	— 17 sept.	1817.
Chevalier Allent, conseiller d'Etat	17 sept. 1817	— 23 avril	1819.
Vicomte de Champagny, aide de camp du Dauphin, maréch. de camp	25 mars	— 1er août	1830.
Baron Martineau des Chesnez, cons. d'Etat, sec. génér. à la guerre	10 nov. 1845	— 24 nov.	1847.
Magne, député, directeur du contentieux. . . .	24 nov. 1847	— 1er mars	1848.
Lieut.-colonel Charras.	5 avril	— 20 déc.	1848.
Général Letellier Valazé	24 mars	— 5 juin	1871.
Blandin, député	14 nov. 1881	— 30 janv.	1882.
Jean-Casimir Périer, député	17 oct. 1883	— 3 janv.	1885.
Godefroy Cavaignac, dép.	18 avril 1885	— 7 janv.	1886.

Marine et Colonies (1)

Jubelin.	9 août 1844	— 26 fév.	1848.
Victor Schœlcher (2) . .	4 mars	— 17 mai	1848.
De Verninac	6 juin . ..	— 17 juill	1848.
Comte amiral baron Roussin	18 janv.	— 23 nov.	1877.
Berlet, député	30 janv. . . .	— 8 août	1882.
Félix Faure, député		22 sept.	1883.
Armand Rousseau, député.		28 avril	1885.

(1) En général ces sous-secrétaires d'Etat ont été chargés spécialement des Colonies.

(2) Nommé par le Ministre de la Marine et chargé spécialement des Colonies et des mesures relatives à l'abolition de l'esclavage.

De La Porte, député	15 janv. 1886.
	17 déc. 1886.
Eugène Etienne, député	7 juin 1887.
Félix Faure, député	5 janv. 1888.
De La Porte	19 fév. 1888.
	5 avril »
Jamais, député	8 mars 1892.
	12 juill. 1892.
	7 déc. 1892.

Instruction Publique et Beaux-Arts.

Jean Reynaud	11 mai 1848.
Desjardins, membre de l'Ass. Nationale	27 nov. 1873.
Jean-Casimir Périer, député	20 déc. 1877.
Ed. Turquet, député (1)	5 fév. 1879.
	29 déc. 1879.
	23 sept. 1880.
Chalamet, député	16 nov. 1881.
Logerotte, député	10 août 1882.
Durand, député	27 fév. 1883.
Ed. Turquet, député (1)	11 avril 1885.
	7 janv. 1886.

Travaux Publics.

Legrand, direct. général des Ponts-et-Chaussées et des Mines	18 mai 1839.
Sadi-Carnot, député	5 fév. 1879.
	29 déc. 1879.
David Raynal, député	28 sept. 1880.
Lesguillier, député	14 nov. 1881.
Rousseau, député	30 janv. 1882.
Baïhaut, député	10 août 1882.
	27 fév. 1883.

(1) Le décret de nomination porte: « Chargé spécialement du service des Beaux-Arts ».

Commerce, Industrie et Colonies.

Félix Faure, député (1).	14 nov. 1881 — 30 janv. 1882.
Eugène Etienne, député (1).	14 mars 1889.
	17 mars 1890.
Delcassé, député.	17 janv. 1893.
	4 avril 1893.
Lebon, député.	3 déc. 1893.

Ministère de l'Agriculture.

Billaut, député	3 mars 1840.
Cyprien Girerd, député	22 déc. 1877.
	29 déc. 1879.
	23 sept. 1880.
Edouard Caze, député	13 nov. 1840.

Postes et Télégraphes.

Delpeuch, député	23 mai 1896.
Mougeot, député.	5 juill. 1898.
	4 nov. 1998.
	18 fév. 1899.

(1) Le décret de nomination porte : « Chargé spécialement du service des Colonies ».